



Bern, 18. Juni 2021

Haager Unterhaltsübereinkommen – Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3105 Vogler «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen»

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
1.1 Postulat Vogler 19.3105.....	4
1.2 Arbeitsgruppe und Einbezug kantonaler Konferenzen	4
1.3 Ziel und Struktur des Berichts	5
2 Ausgangslage	5
2.1 Politische Leitgedanken	6
2.2 Heutiger Rechtsrahmen	7
a. Auf nationaler Ebene	7
b. Auf internationaler Ebene.....	8
2.3 Zuständigkeit und Behördenorganisation	8
2.4 Statistische Angaben	9
2.5 Probleme und Herausforderungen	12
a. Veraltete Regeln und Rechtslücken im geltenden Recht.....	12
b. Unkoordinierte Bestimmung des anwendbaren Rechts	13
c. Zu viele Akteure, zu wenig Spezialisierung, zu wenig Ressourcen	13
d. Exkurs: Erfahrungen aus dem Ausland und aus anderen Rechtsbereichen	14
2.6 Erwiesener Handlungsbedarf.....	16
3 Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ)	16
3.1 Überblick	16
3.2 Vorteile und Chancen	16
3.3 Nachteile und Risiken	17
3.4 Notwendigkeit eines Umsetzungsgesetzes	18
3.5 Zwischenfazit des Bundesrates zum HUÜ	19
4 Behördenorganisation	21
4.1 Optionen für die Behördenorganisation in der Schweiz.....	22
a. Status quo: geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund	22
b. Privatisierung	24
c. Kantonale Zentrale Behörden	25
d. Interkantonale Zusammenarbeit.....	27
e. Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion	27
f. Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossievorbereitung	30
g. Fakultative Bundeszentralbehörde	32
4.2 Rückmeldungen zu den Organisationsoptionen.....	33
a. Forderung nach mehr Unterstützung durch den Bund.....	33
b. Spezialisierung und Verfahrensbeschleunigung durch Konzentration	34
5 Haager Unterhaltsprotokoll	34
6 Gesamtwürdigung	35

Zusammenfassung

Unterhaltsberechtigte in der Schweiz haben Anspruch auf behördliche Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Alimentenforderungen, auch gegenüber Unterhaltspflichtigen im Ausland. Die Rechtsgrundlagen, die diese Unterstützung in der Schweiz regeln, sind aber mittlerweile veraltet.

Die Ratifikation des modernen Haager Unterhaltsübereinkommens von 2007 würde viele Vorteile bringen. Neu könnten auch bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend gemacht werden, was unter den heutigen Übereinkommen oft nicht der Fall ist. Zudem könnten mehr Unterhaltsberechtigte aus der Schweiz von der unentgeltlichen Rechtspflege im Ausland profitieren. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, das neue Haager Unterhaltsübereinkommen und das Protokoll über das anzuwendende Unterhaltsrecht zu ratifizieren.

Vor einer allfälligen Ratifikation muss die Frage der zukünftigen Behördenorganisation des grenzüberschreitenden Unterhaltsinkassos geklärt werden. Heute sind die Kantone für die Sachbearbeitung der internationalen Alimenteninkassogesuche zuständig. Die Organisationsmodelle in den Kantonen sind höchst unterschiedlich. In einigen Kantonen ist die Zuständigkeit auf hunderte Gemeinden verteilt, während andernorts die Sachbearbeitung auf Bezirks- oder Kantonsebene zentralisiert ist. Die Rolle des Bundes ist subsidiär: Er unterstützt die Kantone und ist für die grenzüberschreitende Dossierübermittlung zuständig.

Die dezentral organisierte Sachbearbeitung in einigen Kantonen führt dazu, dass viele verschiedene Stellen in den Gemeinden und Kantonen involviert sind, die aber fast nie mit internationalen Fällen zu tun haben. So fehlen oftmals Fachwissen und Erfahrung. Aber auch zentral organisierte Kantone mit genügend Ressourcen und ausreichend hohen Fallzahlen kritisieren die zu geringe Unterstützung durch den Bund und die Verfahrensverzögerungen, die durch die vielschichtige Behördenstruktur entstehen.

Für die Umsetzung des Haager Unterhaltsübereinkommens kommen viele Modelle in Frage: *status quo*, Privatisierung, kantonale Zentralbehörden, Konkordate, oder eine Bundeszentralbehörde. Eine Bundeszentralbehörde könnte entweder für alle Fälle zuständig sein, oder nur für die Fälle jener Kantone, die die Sachbearbeitung dem Bund übertragen und dafür Fallpauschalen bezahlen.

Die heutigen Probleme des grenzüberschreitenden Unterhaltsinkassos können mit einer Konzentration der Sachbearbeitung bei möglichst wenigen Stellen behoben werden. So können Erfahrungen und Fachwissen konzentriert werden, was in vielen Kantonen wegen der tiefen Fallzahlen nicht möglich ist. Die Dossievorbereitung sollte aber auf jeden Fall auf kantonaler Stufe bleiben, da diese lokalen Behörden näher bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Sie haben möglicherweise bereits Alimente bevorschusst und kennen deshalb die Situation der Unterhaltsberechtigten bereits. Diese Aufgabe unterscheidet sich im Übrigen auch nicht wesentlich von der Tätigkeit der kantonalen oder kommunalen Fachstellen im Rahmen des nationalen Alimenteninkassos gemäss Inkassohilfeverordnung.

Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und aus Rücksicht auf die Organisationsautonomie der Kantone sollte es den Kantonen überlassen bleiben, ob sie die Sachbearbeitung behalten und allenfalls untereinander koordinieren, oder Aufgaben und Ressourcen an eine allfällige Bundeszentralbehörde übertragen. Jene Kantone, die sich für eine kantonale Sachbearbeitung entscheiden, sollten aber eine oder wenige kantonale Zentralbehörden einsetzen, um Fachwissen und Erfahrung zu konzentrieren, wie dies auch im internationalen Kindes- und Erwachsenenschutz und im Adoptionsbereich heute der Fall ist.

Angesichts der Föderalismus- und Finanzfragen, die die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz aufwirft, muss der allfällige Anstoss für weitere Arbeiten inklusive Richtungsentscheid für das weiterzuverfolgende Behördenorganisationsmodell aus dem Parlament kommen.

1 Einleitung

1.1 Postulat Vogler 19.3105

Das Postulat 19.3105 Vogler «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten – Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen» wurde am 19. März 2019 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Der Bundesrat wird beauftragt, den Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen von 2007 sowie zum Haager Protokoll über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht zu prüfen. Der Bericht soll darstellen, wie das Übereinkommen in der föderalen Schweiz umgesetzt werden kann. Er soll die Vor- und Nachteile (insb. Kosten-Nutzen-Bilanz) verschiedener Umsetzungsmodelle aufzeigen. Die Kantone sollen in geeigneter Weise in die Prüfung mit einbezogen werden.

Unterhaltsberechtigte in der Schweiz haben Anspruch auf behördliche Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Alimentenforderungen. Dies, auch wenn der Schuldner im Ausland lebt. Dazu hat die Schweiz verschiedene Übereinkommen ratifiziert. Das wichtigste ist das New Yorker Übereinkommen von 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland.

Das New Yorker Übereinkommen ist mittlerweile veraltet. Es erfasst beispielsweise bevorschusste Unterhaltsforderungen nicht ausdrücklich. Weil viele Unterhaltsforderungen heute bevorschusst werden, bleiben die bevorschussenden Gemeinden oft auf ihren Kosten sitzen, während die unterhaltspflichtige Person im Ausland nichts bezahlt. Zudem gewähren gewisse ausländische Staaten unterhaltsberechtigten Kindern aus der Schweiz keine Alimenteninkassohilfe, weil sie diese von ihrem lokalen Armutsstandard abhängig machen. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz überschreiten diesen ausländischen Armutsstandard aber in der Regel, obwohl sie für Schweizer Verhältnisse bedürftig sind.

Das Haager Unterhaltsübereinkommen löst diese Probleme: Auch bevorschusste Unterhaltsforderungen werden erfasst. Zudem wird die Rechtshilfe in der Regel allen Kindern gewährt. Das Übereinkommen erleichtert auch den Anschluss an das Informatiksystem «iSupport». Dieses beschleunigt die Übermittlung der Gesuche und vereinfacht die Bearbeitung von internationalen Fällen. Das Übereinkommen ist inzwischen in fast 40 Staaten umgesetzt, auch in der EU und den USA.

Die Alimenteninkassohilfe erfolgt heute durch Behörden auf Gemeinde- und Kantonsebene, wobei in internationalen Fällen die Zentralbehörde beim Bund Unterstützung leistet. Bei der Vernehmlassung zur Inkassohilfeverordnung haben viele Kantone vorgeschlagen, die internationalen Fälle wegen ihrer Komplexität ganz beim Bund zu konzentrieren. Der Bericht soll deshalb auch die Vor- und Nachteile einer Bundeszentralstelle aufzeigen.

Der Bundesrat beantragte am 15. Mai 2019 die Annahme des Postulates. Am 21. Juni 2019 wurde es vom Nationalrat überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments.

1.2 Arbeitsgruppe und Einbezug kantonaler Konferenzen

Das grenzüberschreitende Alimenteninkasso ist heute in der Schweiz föderal organisiert, mit Zuständigkeiten auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Um den Einbezug der Behörden und Dienstleistungserbringer sicherzustellen, die auf Kantons- bzw. Gemeindeebene mit dem grenzüberschreitenden Alimenteninkasso beauftragt sind (hiernach Alimenteninkassostellen oder Fachstellen), wurde vom

Bundesamt für Justiz (BJ) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Nebst Vertreterinnen und Vertretern von verschiedenen Gemeinden, Kantonen und Fachverbänden (Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute) nahmen auch Vertreterinnen und Vertreter der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren), der KKJPD (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren), der SVR (Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter), des Schweizerischen Gemeindeverbands, der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) sowie der CLARA (Conférence Latine des Autorités de Recouvrement et d'Avance des contributions d'entretien) in der Arbeitsgruppe teil.

An drei Sitzungen der Arbeitsgruppe zwischen 2019 und 2020 wurden die Probleme des heutigen Alimenteninkassosystems aus Sicht der sachbearbeitenden Personen sowie verschiedene Modelle für die zukünftige Behördenorganisation diskutiert.

Zum Entwurf des Berichts wurde die Beratende Kommission (BeKo)¹ des SODK-Vorstandes um eine Einschätzung gebeten. Zudem wurde die Frage der Behördenorganisation am Treffen des Kontaktorgans EJPD²-SODK-KKJPD im März 2021 diskutiert. Die Rückmeldungen wurden in die Endfassung des Berichts eingearbeitet.

1.3 Ziel und Struktur des Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Auslegeordnung über die mögliche Umsetzung des Übereinkommens über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen, abgeschlossen in Den Haag am 23. November 2007 (Haager Unterhaltsübereinkommen, HUÜ)³ sowie des Protokolls über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht, ebenfalls abgeschlossen in Den Haag am 23. November 2007 (Haager Unterhaltsprotokoll, HUP)⁴ in der Schweiz. Im Zentrum steht dabei die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen für das grenzüberschreitende Alimenteninkasso.

Der Bericht fasst zunächst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des nationalen und grenzüberschreitenden Alimenteninkassos sowie die aktuellen Probleme aus Schweizer Sicht zusammen und gibt einen Überblick über den Personalaufwand und den Geldfluss (Ziff. 2). In Ziffer 3 wird aufgezeigt, welche Vorteile und Chancen das neue Haager Unterhaltsübereinkommen bietet, aber auch welche Risiken und Herausforderungen bestehen. In Ziffer 4 werden Modelle für die mögliche Umsetzung des HUÜ in der Schweiz präsentiert sowie die dazu erhaltenen Rückmeldungen zusammengefasst. In Ziffer 5 werden die Vorteile des Haager Unterhaltsprotokolls (HUP) dargestellt. Am Schluss folgt eine Gesamtwürdigung der neuen Haager Unterhaltsinstrumente und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz (Ziff. 6).

2 Ausgangslage

Beim Alimenteninkasso geht es meistens um Barunterhalt für Kinder und (Ex-)Ehegatten, der nicht bezahlt wird. In diesen Fällen wird in der Schweiz Alimentenhilfe geleistet (Inkassohilfe und unter Umständen auch Alimentenbevorschussung). Was aber passiert, wenn z.B. unterhaltspflichtige und unterhaltsberechtigte Personen in unterschiedlichen Ländern leben? In solchen Fällen werden die unterhaltsberechtigten Personen sowie das Gemeinwesen, das die Unterhaltsbeiträge bevorschusst hat, bei der

¹ www.sodk.ch > Organisation > Beratende Kommission

² Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

³ www.hcch.net > Instruments > Conventions > 38

⁴ www.hcch.net > Instruments > Conventions > 39

Geltendmachung ihrer Forderungen in einem anderen Land unterstützt. Von der grenzüberschreitenden Alimenteninkassohilfe werden sowohl Gesuche von der Schweiz ins Ausland als auch vom Ausland in die Schweiz erfasst. Die Unterstützung, die in grenzüberschreitenden Fällen zu leisten ist, ist in der Regel umfassender als die Inkassohilfe in ausschliesslich nationalen Fällen, weil die Rechtsdurchsetzung im Ausland oft viel komplexer ist als im Inland.

2.1 Politische Leitgedanken

Die grenzüberschreitende Alimenteninkassohilfe ist in der Schweiz seit vielen Jahrzehnten etabliert. Als der Bundesrat 1975 der Bundesversammlung die Botschaften zu den Haager Übereinkommen über Unterhaltspflichten von 1973⁵ sowie zum New Yorker Übereinkommen von 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (NYÜ)⁶ unterbreitete, wies er auf die humanitären Interessen und sozialen Bedürfnisse im internationalen Verkehr hin.⁷ Ziel war es, den in besonderem Masse schutzbedürftigen Unterhaltsberechtigten wirksam beistehen zu können. «Mit der Ratifikation würde die Schweiz aber auch zur Vereinheitlichung der internationalen Regeln auf einem Gebiet beitragen, in dem der humanitäre Gesichtspunkt vorherrscht.»⁸ Diese wichtigen Interessen behalten auch heute noch ihre Gültigkeit.

Mit der staatlichen Alimenteninkassohilfe werden in erster Linie unterhaltsberechtignte Personen unterstützt, in den meisten Fällen Kinder. Die Schweiz hat sich mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention (KRK)⁹ dazu verpflichtet, diese Hilfe zu leisten (Ziff. 2.2b), und sie muss folglich auch dafür sorgen, dass diese Hilfe tatsächlich und effizient geleistet wird.

Die Alimenteninkassohilfe dient aber auch einem Interesse des Staates bzw. der Allgemeinheit: dass nämlich in erster Linie die unterhaltspflichtigen Personen – und nicht der Staat bzw. die Allgemeinheit – für Unterhaltsforderungen aufkommen. Die unterhaltspflichtigen Personen (in den meisten Fällen sind dies Elternteile und Ex- Ehegatten) sollen sich nicht durch einen Wegzug ins Ausland ihrer Verpflichtungen entziehen können.

Auf nationaler Ebene wurde im Rahmen der Revision des Kindesunterhaltsrechts bereits entschieden, das Alimenteninkasso zu verbessern. Der Wortlaut von Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 Absatz 1 ZGB¹⁰ wurde so angepasst, dass die Inkassohilfe von einer «vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle» sichergestellt werden muss. Zur Verbesserung und gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der Inkassohilfe wurde dem Bundesrat in Artikel 131 Absatz 2 und Artikel 290 Absatz 2 ZGB die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung übertragen, die die Leistungen der Inkassohilfe festlegt. Begründet wurde die Notwendigkeit der Verbesserung der Inkassohilfe wie folgt: «Eine nicht ausreichende Inkassohilfe ermuntert zahlungsunwillige Unterhaltspflichtige geradezu, sich zu Lasten der berechtigten Person und schlussendlich auch der Allgemeinheit, die dann die Unterhaltskosten der Betroffenen zu tragen

⁵ BBI 1975 II 1395; Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht (HÜ73-R), SR 0.211.213.01; Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HÜ73-A/V), SR 0.211.213.02

⁶ BBI 1975 I 1566, 1568 f., 1572; Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland, abgeschlossen in New York am 20. Juni 1956, SR 0.274.15

⁷ BBI 1975 II 1395

⁸ BBI 1975 II 1414

⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, abgeschlossen in New York am 20. November 1989, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997, SR 0.107

¹⁰ SR 210

hat, ihrer Verpflichtungen zu entziehen. ... Mit einem erfolgreichen Inkasso der bevorschussten Unterhaltsbeiträge können die Sozialkosten für das Gemeinwesen reduziert werden.»¹¹ Die Inkassohilfeverordnung (InkHV)¹² wurde vom Bundesrat am 6. Dezember 2019 verabschiedet und wird am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Die Gründe, die zur Inkassohilfeverordnung geführt haben, gelten auch im internationalen Kontext und unterstreichen den Handlungsbedarf, um das Alimenterinkasso auch in grenzüberschreitenden Konstellationen zu verbessern. Die Inkassohilfeverordnung enthält in ihrem 7. Abschnitt zwar bereits einzelne Vorschriften für grenzüberschreitende Verhältnisse. Damit werden aber nur die heute geltenden Zuständigkeiten festgehalten, ohne dass die Probleme (Ziff. 2.5) des internationalen Alimenterinkassos gelöst wurden. Die Arbeiten im Hinblick auf eine allfällige Ratifikation des HUÜ bieten nun aber die Möglichkeit, die erkannten Probleme zu lösen.

Die staatliche Alimenterinkassohilfe ist aufwändig und kostet Geld.¹³ Schon in der Botschaft zum Vorgängerinstrument des HUÜ, dem New Yorker Übereinkommen von 1956, wurde das Missverhältnis zwischen dem «mit einer Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland verbundenen Aufwand» und «dem zu erwartenden Erfolg» angesprochen.¹⁴ Die Opportunität der Ratifikation des HUÜ darf aber nicht an ökonomischen Kriterien wie z.B. dem Personalaufwand im Verhältnis zu den einkassierten Geldern gemessen werden: Im Zusammenhang mit dem Ertrag bzw. Erfolg des internationalen Alimenterinkassos ist nämlich zu berücksichtigen, dass die behördlich einkassierten Gelder dazu beitragen, dass Unterhaltspflichten vermehrt freiwillig erfüllt werden. Jeder behördlich einkassierte Franken führt vermutlich zu mehreren freiwillig gezahlten Franken. Mittel- bis langfristig dürfte eine effiziente und effektive Durchsetzung der Unterhaltsforderungen so zu einer Verringerung der Staatsausgaben für Bevorschussungen und Sozialhilfeleistungen führen. Zudem hat das grenzüberschreitende Alimenterinkasso eine wichtige Signalwirkung: Würden Unterhaltsforderungen nicht mit behördlicher Unterstützung geltend gemacht, dürften sich unterhaltspflichtige Personen geradezu dazu ermutigt fühlen, sich ins Ausland abzusetzen, zumal die finanziellen, praktischen und sprachlichen Hürden der Geltendmachung von Unterhalt im Ausland für Private oft zu hoch sind.

Für die Frage der Opportunität der Ratifikation des HUÜ darf es nicht ausschlaggebend sein, ob mehr Unterhaltsgelder von der Schweiz ins Ausland oder vom Ausland in die Schweiz fließen. Ein Kind verdient nicht mehr oder weniger Schutz, weil ein Elternteil seinen Wohnsitz in ein anderes Land verlegt. Die Situation ist mit dem Adoptions- und Kindesschutzbereich vergleichbar, wo sich die Schweiz klar zu den multilateralen Kooperationsmodellen und zum Schutz des Kindeswohls bekannt hat.

Aufgrund dieser Leitsätze sollte die Alimenterinkassohilfe auch in grenzüberschreitenden Situationen geleistet werden, und zwar auch dann, wenn der Aufwand und die Kosten dafür beträchtlich sind.

2.2 Heutiger Rechtsrahmen

a. Auf nationaler Ebene

Nach Artikel 122 BV¹⁵ ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Im Rahmen dieser Kompetenz kann der Bund auch Bestimmungen über die Organisation und den Vollzug der Inkassohilfe erlassen. Gestützt darauf wurde anlässlich der Revision des Kindesunterhaltsrechts festgehalten, dass der Bundesrat die Leistungen der Inkassohilfe festlegt

¹¹ Erläuternder Bericht zur InkHV, S. 11 f.

¹² Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV), SR **211.214.32**

¹³ Siehe Ziffer 2.4: Statistische Angaben.

¹⁴ BBl **1975** | 1567

¹⁵ SR **101**

(Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB), was am 6. Dezember 2019 mit der Inkassohilfeverordnung geschehen ist.

Der Bundesgesetzgeber hat jedoch das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5a BV und das Prinzip des Vollzugsföderalismus nach Art. 43a Abs. 1 BV zu beachten. Dies bedeutet, dass der Bund nur jene Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

b. Auf internationaler Ebene

Mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz 1997 dazu verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen von Kindern auch gegenüber Eltern im Ausland sicherzustellen (vgl. Art. 27 Abs. 4 Satz 1 KRK). Zudem hat die Schweiz durch die Ratifikation die Absicht erklärt, den Beitritt zu internationalen Übereinkünften sowie andere geeignete Regelungen zu fördern, um Kinder zu unterstützen, wenn die für das Kind finanziell verantwortliche Person in einem anderen Staat lebt als das Kind (Art. 27 Abs. 4 Satz 2 KRK).

Zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos hat die Schweiz – zum Teil schon vor der UN-Kinderrechtskonvention – verschiedene Übereinkommen ratifiziert. Das wichtigste Übereinkommen in diesem Bereich ist das NYÜ. Zusammen mit weiteren bilateralen Abkommen und Übereinkünften¹⁶ bildet das NYÜ heute in der Schweiz die Grundlage für die grenzüberschreitende behördliche Zusammenarbeit beim Alimenteninkasso (Amtshilfe). Weitere Übereinkommen und Rechtstexte regeln die Zuständigkeit, das auf Unterhaltsansprüche anwendbare Recht sowie die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen.¹⁷

2.3 Zuständigkeit und Behördenorganisation

Die Zuständigkeit für das grenzüberschreitende Alimenteninkasso ist heute in keinem Erlass geregelt. Unter dem NYÜ hat sich folgende Praxis entwickelt, die die heutige Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Zivil- und Zivilprozessrechts sowie das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip des Vollzugsföderalismus widerspiegelt (siehe Ziff. 2.2a): Eine Zentralbehörde im Bundesamt für Justiz (ZB-BJ) ist für die grenzüberschreitende Übermittlung und den Empfang der Inkassohilfesuche sowie den Kontakt mit dem Ausland zuständig und bietet subsidiär juristische Unterstützung. Die eigentliche Sachbearbeitung (z.B. Dossievorbereitung oder Zwangsvollstreckung) ist demgegenüber Sache der Kantone.

Diese Behördenorganisation wurde in der Botschaft zur Ratifikation des NYÜ wie folgt beschrieben: «Als Empfangsstelle nimmt [das BJ]¹⁸ die vom Ausland eingehenden Gesuche entgegen, prüft diese formell und leitet sie an die von der kantonalen Regierung bezeichnete zuständige Behörde weiter... Diese Behörde behandelt den Fall, indem sie auf gutlichem Wege oder durch Klage versucht, die Leistung von Unterhaltsbeiträgen vom Schuldner zu erlangen. Als Übermittlungsstelle wird [das BJ] die Gesuche des Alimentengläubigers in der Schweiz nach Artikel 3 des Übereinkommens durch Vermittlung einer kantonalen Instanz entgegennehmen, prüfen und nach Artikel 4 an die zuständige Empfangsstelle im Ausland weiterleiten. Die kantonale Instanz sollte auch allfällige Anträge nach Artikel 4 des Übereinkommens stellen, da sie die Verhältnisse des Gläubigers besser kennt als [das BJ]. ... Durch ... Erteilung von Rechtsauskünften steht [das BJ] den kantonalen Behörden zur Seite und hilft ihnen notfalls

¹⁶ Für eine Übersicht siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Internationale Alimentensachen > Rechtliche Grundlagen.

¹⁷ Siehe Fussnote 16.

¹⁸ In der Botschaft ist stets die damals zuständige «Eidgenössische Polizeibehörde» genannt.

bei der Bearbeitung der Gesuche. Allerdings soll auch in Zukunft auf die Mitarbeit privater Organisationen, die sich schon bisher mit dieser Materie befasst haben, nicht verzichtet werden. Es ist Sache der kantonalen Stellen, sie allenfalls zur Mitarbeit beizuziehen.»¹⁹

Artikel 21 der Inkassohilfverordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, fasst diese Aufgabenteilung wie folgt zusammen: «Die in den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehenen Leistungen sind von der vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle zu erbringen oder zu vermitteln. Übermittlungs- und Empfangsstelle für die Schweiz ist das Bundesamt für Justiz.»

Die Behördenorganisation in den Kantonen variiert heute stark: In einigen Kantonen gibt es zentrale Behörden, die sich um alle Fälle kümmern (z.B. GE, NE), während in andern Kantonen jede einzelne Gemeinde für die Bearbeitung ihrer eigenen Fälle zuständig ist (z.B. TG, AG). Verschiedene dieser Gemeinden haben das Alimenteninkasso wiederum an private Dienstleistungserbringer delegiert (so z.B. im AG). In anderen Kantonen gibt es wenige Alimentenhilfestellen, bei denen das Inkasso für mehrere Bezirke und Gemeindeverbände zentralisiert ist (z.B. ZH, SO).

2.4 Statistische Angaben

Es gibt keine offizielle nationale Statistik, welche alle beim Bund und in den Kantonen hängigen grenzüberschreitenden Alimenteninkassofälle erfasst. Die nachfolgenden Statistiken beruhen auf den internen Zahlen der ZB-BJ sowie den Ergebnissen einer Umfrage, die 2020 bei den auf kantonalen Ebene für das internationale Alimenteninkasso zuständigen Behörden durchgeführt wurde. Die Zahlen beziehen sich auf die Fälle, die von der ZB-BJ übermittelt werden. Nicht erfasst sind die Fälle, bei denen kantonale oder kommunale Behörden (insbesondere in Grenzkantonen) direkt mit unterhaltspflichtigen Personen im Ausland Kontakt haben.

Alimenteninkassodossiers, die von unterhaltsberechtigten Personen mit Wohnsitz in der Schweiz auf dem Amtshilfeweg ins Ausland geschickt werden, in der Regel zwecks Zwangsvollstreckung gegenüber unterhaltspflichtigen Personen mit Wohnsitz im Ausland, werden vorliegend als «ausgehend» bezeichnet.

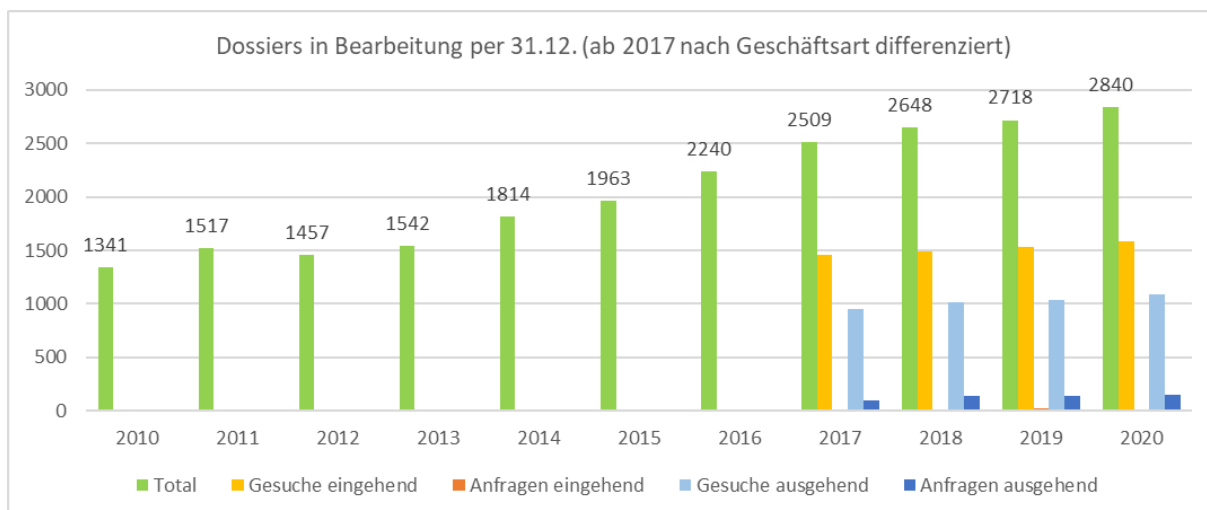
2020 waren ca. 1080 ausgehende Gesuche hängig; die Sachbearbeitung erstreckt sich oft über viele Jahre. Die tatsächliche Zahl der Gesuche ist um ca. 30% höher,²⁰ da bei vielen Fällen mehrere unterhaltsberechtigte Personen und bevorschussende Gemeinwesen involviert sind, für die separate Anträge mit unterschiedlichen Unterlagen gestellt werden müssen; weil aber alle Gesuche der betroffenen unterhaltspflichtigen Person zugeordnet werden, erscheinen solche mehrfachen Anträge in der Statistik nur als ein Gesuch. 47% aller ausgehenden Gesuche betreffen Deutschland, gefolgt von Frankreich (8%), Österreich (7%), USA (6%), Italien (4%) und Portugal (4%). In diese Länder gehen mehr als 75% aller Gesuche aus der Schweiz.

Alimenteninkassodossiers, die von unterhaltsberechtigten Personen mit Wohnsitz im Ausland auf dem Amtshilfeweg in die Schweiz geschickt werden, in der Regel zwecks Zwangsvollstreckung gegenüber unterhaltspflichtigen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, werden vorliegend als «eingehend» bezeichnet.

2020 waren in der Schweiz über 1550 eingehende Gesuche hängig; auch hier handelt es sich oftmals um Gesuche, die über viele Jahre hinweg bearbeitet werden. 40% kommen aus Deutschland, gefolgt von Österreich (15%), Portugal (13%), Frankreich (6%) und Polen (4%).

¹⁹ BBI 1975 I 1566

²⁰ Zum Vergleich: In Deutschland waren bei den 2019 hängigen 10'740 Fällen insgesamt 14'800 Antragsteller betroffen. Quelle: www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Tätigkeitsberichte > 2019 > S. 3.



Bei den Gesuchen handelt es sich i.d.R. um Anträge auf Zwangsvollstreckung bestehender Titel. Bei den Anfragen handelt es sich z.B. um Adressauskünfte oder Fragen, welche sich vor einer Gesuchseinreichung stellen können (wie z.B. Fragen zur Verjährung, Vollstreckbarkeit eines Urteils in der Schweiz oder im Ausland etc.). Gesuche generieren wesentlich mehr Aufwand als Anfragen und sind oftmals über viele Jahre hängig. Nicht alle Anfragen erscheinen in der Statistik der per Jahresende hängigen Fälle, weil sie oft innert weniger Wochen erledigt werden. Jährlich gehen bei der ZB-BJ ca. 425 neue Gesuche ein, sowie 250 statistisch erfasste Anfragen (Zahlen aus 2020, ein- und ausgehende Dossiers zusammen). Für viele Anfragen wird kein Dossier eröffnet; diese sind statistisch nicht erfasst.

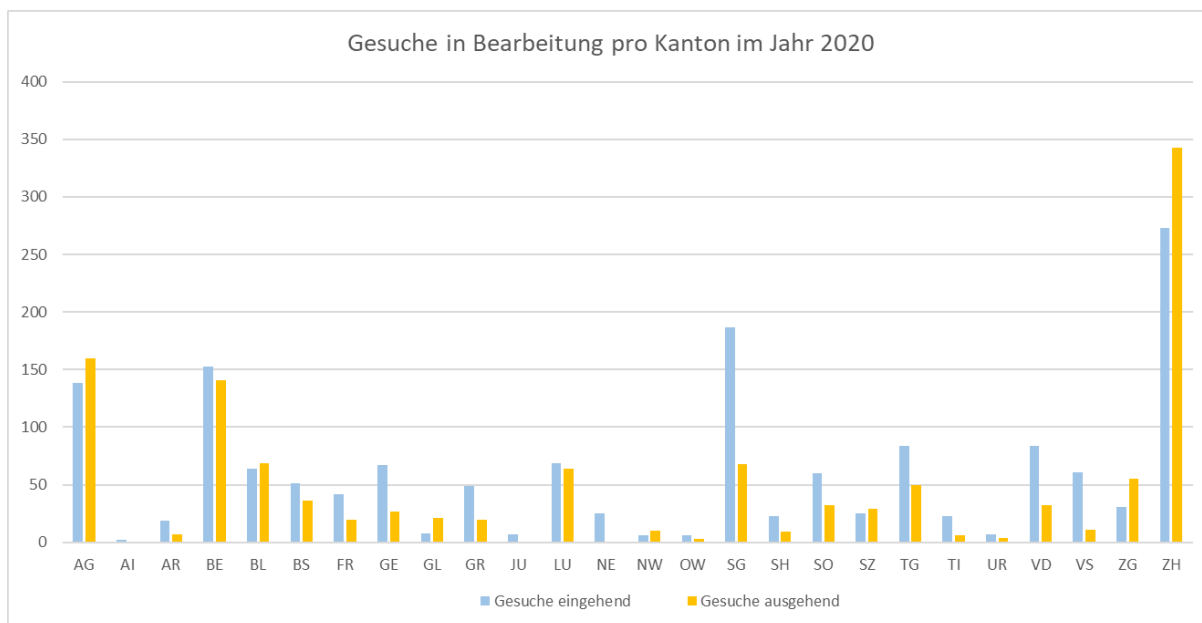
Die Anzahl der grenzüberschreitenden Alimenteninkassogesuche nimmt jährlich zu. 2010 waren schweizweit 1341 Dossiers in Bearbeitung, 2020 waren es 2840 (2680 Gesuche, 160 Anfragen). Das Verhältnis zwischen ein- und ausgehenden Gesuchen liegt in der Schweiz bei ca. 60% eingehenden und 40% ausgehenden Gesuchen. Zum Vergleich: In Deutschland waren 2019 70% der hängigen Verfahren nach Deutschland eingehende Gesuche und 30% ausgehende.²¹

Die Kantone sind in höchst unterschiedlichem Mass mit grenzüberschreitenden Alimenteninkassofällen konfrontiert. Mehr als die Hälfte aller hängigen ausgehenden Gesuche betreffen drei Kantone (ZH, AG, BE). Aus dem Kanton mit den meisten hängigen Gesuchen (ZH) gehen gleich viele Gesuche ins Ausland wie aus den 19 Kantonen mit den wenigsten Gesuchen zusammen.

Bei den eingehenden Gesuchen variieren die Zahlen ähnlich stark zwischen den Kantonen: Mehr als die Hälfte der hängigen eingehenden Gesuche sind auf fünf Kantone verteilt (ZH, SG, BE, AG, VD). Der Kanton mit den meisten hängigen Gesuchen (ZH) bearbeitet gleich viele wie die 14 Kantone mit den wenigsten Gesuchen zusammen (AI, AR, FR, GR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TI, UR, ZG).

Gewisse Kantone haben nie oder fast nie mit grenzüberschreitenden Gesuchen zu tun: Im Jahr 2020 schickte die Hälfte der Kantone zusammen (AI, AR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD) nur insgesamt sieben neue Inkassogesuche ins Ausland (von total 150 neuen Gesuchen). Die sieben Kantone mit den tiefsten Fallzahlen (AI, AR, JU, NW, OW, TI, UR) erhielten im Jahr 2020 zusammen nur sieben neue Gesuche zur Bearbeitung aus dem Ausland (von total 270).

²¹ Quellenangabe in Fussnote 20.



Auf der Grundlage der 2020 durchgeführten Umfrage bei den kantonalen Stellen kann geschätzt werden, dass in der Schweiz für die Ende 2019 hängigen 2718 internationalen Alimenteninkassodossiers ca. 20 Vollzeitstellen eingesetzt wurden: viereinhalb auf Stufe Bund²² und ca. 16 in den Kantonen und Gemeinden, d.h. ca. 140-150 Dossiers pro Vollzeitstelle. Diese Zahlen beruhen zwar lediglich auf Hochrechnungen²³ und sind somit nur von beschränkter Aussagekraft, auch weil einige Kantone (insbesondere jene in Grenzlage wie z.B. BS oder GE) einen Teil des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos direkt erledigen, ohne Anträge über die ZB-BJ zu stellen. Die Zahlen sind aber mit Angaben aus anderen Ländern (z.B. Deutschland, wo 150 Dossiers pro Vollzeitstelle bearbeitet werden) vergleichbar.²⁴

Unter Zugrundelegung der bundesverwaltungsinternen Personalvollkosten, bestehend aus Lohn und Arbeitsplatzkosten/Infrastruktur/Informatik, können die Kosten für das internationale Alimenteninkasso bei vermuteten 20 Stellen schweizweit auf ca. 3 Millionen CHF geschätzt werden, wobei nochmals hervorzuheben ist, dass diese Zahlen höchst ungewiss sind, da sie auf Hochrechnungen beruhen.

Die Umfrage bei den kantonalen Empfangs- und Übermittlungsbehörden ergab auch, dass jedes Jahr über 1 Mio. CHF Unterhaltszahlungen vom Ausland in die Schweiz und mehr als 1,5 Mio. CHF von der Schweiz ins Ausland überwiesen werden. Hinzu kommen ca. 1 Mio. CHF, die dank direkter Kontaktaufnahme der Schweizer Behörden mit unterhaltspflichtigen Personen im Ausland einkassiert werden. Da nur ca. die Hälfte der kantonalen Behörden Rückmeldungen machen konnten und die Zahlen nur ungefähr die Hälfte aller Alimenteninkassodossiers betreffen, kann aber davon ausgegangen werden, dass die tatsächlichen einkassierten Gelder ca. doppelt so hoch sind.

Die Erfolgsquoten des internationalen Alimenteninkassos (tatsächliche Zahlungen im Verhältnis zu den geltend gemachten Unterhaltsforderungen) sind von Kanton zu Kanton und von Land zu Land höchst

²² Zahlen von Ende 2019: 320 Stellenprozent für die Sachbearbeitung von total 2718 Fällen, 100 Stellenprozent für die juristische Beratung und die Bearbeitung besonders komplexer Fälle durch eine Anwältin, sowie 20 Stellenprozent für die Teamleitung.

²³ Die Zahlen zu den Kantonen und Gemeinden sind höchst unsicher, da nur etwa die Hälfte der Kantone Rückmeldungen geben konnten, und die Daten oftmals nur auf Schätzungen beruhen. Zudem haben verschiedene Kantone informiert, dass sie fast keine Fälle ins Ausland schicken, weshalb die Daten nicht repräsentativ sind. Die Ausgangslage unterscheidet sich zudem von Kanton zu Kanton: In grossen Kantonen mit vielen Dossiers sind die internationalen Fälle teilweise auf mehrere Sachbearbeitende verteilt, während in kleineren Kantonen teilweise nur wenige Stellenprozent einer Sachbearbeitendenposition für die internationalen Fälle vorgesehen sind.

²⁴ In Deutschland sind für die Sachbearbeitung von total 10'400 internationalen Alimentendossiers ca. 70 Vollzeitstellen vorgesehen, was ein vergleichbares Verhältnis von ca. 150 Dossiers pro Vollzeitstelle ergibt.
Quellenangaben: Tätigkeitsbericht 2019 (siehe Fussnote 20) und www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > Fragebögen und Antworten > Responses to the Questionnaire of August 2019 > Germany > S. 4.

unterschiedlich. Die Erfolgsquote liegt bei den ausgehenden Fällen schätzungsweise bei ca. 20%, bei den eingehenden Fällen schätzungsweise bei ca. 50%. Diese Unterschiede, die im Rahmen früherer Erfahrungswerte liegen,²⁵ lassen sich zumindest teilweise durch die unterschiedlichen Berechnungsarten für den Unterhalt sowie die unterschiedlichen Einkommensniveaus und Lebenshaltungskosten erklären: Die Erfolgsquote für das Inkasso von einer «ausländischen» Unterhaltsforderung von z.B. 70 EUR in der Schweiz, wo der monatliche Bruttolohn (Median) bei ca. 6'500 CHF liegt²⁶, ist naturgemäss wesentlich höher als jene für das Inkasso eines monatlichen Unterhaltsanspruchs von 700 CHF in einem Land wie z.B. Bulgarien, wo der durchschnittliche Monatslohn weniger als 500 EUR beträgt.²⁷

2.5 Probleme und Herausforderungen

a. Veraltete Regeln und Rechtslücken im geltenden Recht

Das New Yorker Übereinkommen von 1956 ist mittlerweile veraltet:

- Viele Unterhaltsansprüche in der Schweiz werden heute ganz oder teilweise bevorschusst.²⁸ Bevorschusste Unterhaltsforderungen können allerdings in fast keinem Mitgliedstaat gestützt auf das NYÜ geltend gemacht werden,²⁹ weshalb die unterhaltspflichtigen Personen im Ausland für die bevorschussten Leistungen oftmals nicht in die Pflicht genommen werden. Die unterhaltspflichtigen Personen können sich so durch gezielten Wegzug ins Ausland ihrer Pflichten entziehen, und den Gemeinwesen gehen die Millionen³⁰ verloren, die sie bevorschusst haben.
- Verschiedene wichtige Fragen (z.B. betreffend die Geltendmachung von Rückständen bei Unterhaltsforderungen oder die Verjährung) sind im NYÜ nicht geregelt und werden in vielen Ländern unterschiedlich beurteilt, was zu Rechtsunsicherheit führt.
- Gesuchstellende aus der Schweiz erhalten in diversen Ländern keine unentgeltliche Prozessführung; teilweise führt dies dazu, dass ihnen im Ausland dann auch die Unterstützung beim Alimenterinkasso versagt wird, oder dass die mit dem Inkasso zusammenhängenden Kosten von den Gesuchstellenden oder dem Schweizer Gemeinwesen getragen werden müssen.
- Es fehlt eine übergeordnete internationale Behörde, die bei der Rechtsanwendung unterstützen kann.

²⁵ In der Botschaft zum NYÜ wird die Erfolgsquote als «zwischen 20 und 90%» angegeben; BBl 1975 I 1569.

²⁶ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten (Zahlen von 2016)

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat> > suchen nach «Nettojahresverdienste» > Rubriken «Bruttoverdienst, alleinstehend, 100% Verdienst, 2016». Siehe auch die Erfahrung in Deutschland, wo z.B. die Erfolgsquote bei der Rückforderung nationaler Unterhaltsvorschüsse bei 13% liegt, wobei der Erfolg in reichen Bundesländern wie Bayern höher ist als z.B. in Mecklenburg-Vorpommern; Quelle: FAZ-Artikel vom 5. September 2019, «Wenn Väter nicht zahlen - Staat kann Unterhaltsvorschuss nur selten zurückholen», abrufbar unter www.faz.net/-gqe-9qv4c.

²⁸ Der erläuternde Bericht zur Inkassohilfereordnung (InkHV) vom 6. Dezember 2019, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Unterhalt des Kindes > Inkassohilfereordnung, nennt zwar keine konkreten Zahlen, bestätigt aber, dass es sich keineswegs um ein Randthema handelt. In Ziff. 1.3.3 des Berichts wird eine Schätzung erwähnt, gemäss der mehr als ein Fünftel aller Unterhaltspflichtigen ihre Unterhaltsbeiträge gar nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig zahlt; entsprechend hoch ist der Bedarf an Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Dies dürfte auch auf grenzüberschreitende Konstellationen zutreffen.

²⁹ Mit Deutschland musste dafür z.B. eine Verwaltungspraxis vereinbart werden, siehe www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Aktuelles > Rückgriff in die Schweiz. Solche bilateralen Vereinbarungen sind allerdings sehr aufwändig abzuschliessen und können bei weitem nicht alle Praxisprobleme lösen. Zudem werden Vorstösse der Schweiz, solche Probleme bilateral zu lösen, oftmals mit dem Hinweis gekontert, dass es sich um selbstverschuldete Probleme handle, die mit dem Beitritt der Schweiz zum HUÜ einfach gelöst werden könnten.

³⁰ Jedes Jahr werden in der Schweiz ca. 100 Millionen CHF in nationalen und grenzüberschreitenden Fällen für die Alimentenbevorschussung ausgegeben (Zahlen für 2003-2018: siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Ausgaben Sozialhilfe im weiteren Sinn > Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn nach Leistung. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Anzahl der internationalen Fälle nur wenige Prozent der nationalen Fälle ausmachen, liegt auf der Hand, dass es um viel Geld geht, und dass auch in internationalen Fällen ein bedeutender Teil aller Unterhaltsforderungen zumindest teilbevorschusst wird.

- Die Verfahrenskosten, die Kostentragungspflicht und die unentgeltliche Rechtspflege sind in den heutigen Amtshilfeübereinkommen nicht umfassend geregelt und werden bei den kantonalen Behörden und Gerichten unterschiedlich gehandhabt, was in der Praxis zu Unklarheiten führt.
- Die Aufgabenteilung zwischen der ZB-BJ und den kantonalen Behörden ist in keinem Erlass geregelt. Dies führt zu organisatorischen Unklarheiten.

b. Unkoordinierte Bestimmung des anwendbaren Rechts

Probleme gibt es auch beim anwendbaren Recht, welches in der Schweiz heute hauptsächlich durch das Haager Übereinkommen von 1973 (HÜ73-R) geregelt ist:

- Die Schweiz bestimmt das anwendbare Recht nach anderen Rechtsgrundlagen als viele ausländische Staaten, die bereits das Haager Unterhaltsprotokoll ratifiziert haben. Solche Unterschiede bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts können zu Unklarheiten führen, da jede Partei das für sie vorteilhaftere Recht zur Anwendung bringen will.
- Die Regeln, die in der Schweiz das anwendbare Recht bestimmen, sind zudem zum Teil nicht mehr zeitgemäss. So wird z.B. betreffend Ehegattenunterhalt immer das auf die Ehescheidung angewandte Recht angewendet, was heute angesichts der zunehmenden internationalen Mobilität der Personen oft nicht mehr sachgerecht ist. Diese veraltete Bestimmung war mit ein Grund für die Revision des HÜ73-R, welches 2007 durch das Haager Unterhaltsprotokoll ersetzt wurde.

c. Zu viele Akteure, zu wenig Spezialisierung, zu wenig Ressourcen

Zu den rechtlichen Problemen kommen organisatorische und praktische Herausforderungen hinzu. Selbst wenn das internationale Alimenteninkasso in einigen Kantonen und Gemeinden gut funktioniert, haben viele Sachbearbeitende sowohl aus kleinen als auch aus grossen Kantonen erklärt, dass sie aufgrund der heutigen Organisation des internationalen Alimenteninkassos komplett überfordert sind.

Die nachfolgende Übersicht, die auf den Rückmeldungen der Arbeitsgruppe und den Erfahrungen der ZB-BJ beruht, fasst die Probleme zusammen, von denen viele Sachbearbeitende berichtet haben:

- Aufgrund der föderalen Organisation des internationalen Alimenteninkassos in der Schweiz gibt es in den Kantonen und Gemeinden viele Stellen, die mit der Bearbeitung internationaler Fälle zu tun haben. Viele der kantonalen und kommunalen Sachbearbeitenden bearbeiten aber nur sehr selten internationale Fälle. Unter diesen Umständen ist es nicht möglich, in diesen Kantonen und Gemeinden genügend Know-how aufzubauen, auch weil die Bearbeitung von internationalen Dossiers Fremdsprachenkenntnisse voraussetzt und juristisch komplex ist. Fragen zur Bestimmung des anwendbaren Rechts, zum ausländischen Recht, zu den notwendigen Formularen und Beilagen je nach Unterhaltstitel und Ort der Zwangsvollstreckung etc. müssen deshalb immer wieder von neuem von vielen Sachbearbeitenden abgeklärt und erlernt werden, ohne dass die gewonnenen Erkenntnisse anderen Sachbearbeitenden zugutekommen können.
- Aufgrund der hohen Komplexität der internationalen Fälle wünschen zum Teil auch Kantone, bei denen das Alimenteninkasso auf kantonaler Ebene zentral organisiert wird und die über juristische Ressourcen für die Fallbearbeitung verfügen, dass die internationalen Fälle beim Bund konzentriert werden.
- Die Kommunikation über mehrere Zwischenstellen dauert sehr lange, da die Sachbearbeitung zum Teil auf Gemeindeebene erfolgt, von wo aus die Unterlagen an eine kantonale Stelle weitergeleitet werden, um anschliessend an die ZB-BJ übergeben zu werden. Eine einfache Rückfrage oder Bitte um Ergänzung kann so Monate in Anspruch nehmen.
- Mehrere Kantone haben viel zu wenig Ressourcen (insbesondere auch juristische) bei der kantonalen Stelle, welche den Gemeinden beratend zur Seite stehen sollte.

- Viele Kantone verfügen auch nicht über geeignete Fallbearbeitungssysteme für die Bearbeitung von internationalen Fällen.
- Seitens der kantonalen und kommunalen Behörden werden die Unterstützung durch die ZB-BJ sowie die Erfolgsquote im Ausland als ungenügend empfunden.
- Verschiedene Kantone überlassen die Sachbearbeitung der internationalen Fälle den Gemeinden, leisten diesen aber überhaupt keine Unterstützung. Die ZB-BJ wird dann direkt von den kommunalen Stellen kontaktiert und muss die Sachbearbeitung übernehmen, obwohl sie dazu personell nicht ausgerüstet ist, was zu einer massiven Belastung der Mitarbeitenden in der ZB-BJ führt, denn die heutigen Personalressourcen auf Stufe Bund (dreieinhalb Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung zuzüglich einer Juristenstelle für eine jährlich steigende Anzahl Dossiers: 2018: 2'648 Dossiers; 2019: 2'718 Dossiers; 2020: 2'840 Dossiers) dienen nur dazu, «notfalls»³¹ bei der Sachbearbeitung zu helfen, d.h. in wenigen Einzelfällen, nicht aber bei fast allen Fällen. Die ZB-BJ verfügt heute über viel zu wenig Ressourcen, um die Gemeinden und Kantone in allen Fällen zu unterstützen.
- Aufgrund der genannten Probleme und Herausforderungen fühlen sich viele Sachbearbeitende in Gemeinden und Kantonen, die sich nur sporadisch und mit wenigen Stellenprozenten um das internationale Alimenteninkasso kümmern können, mit der Bearbeitung der internationalen Fälle überfordert.
- Nicht wenige Gemeinden verzichten komplett darauf, die Unterhaltsforderungen geltend zu machen, weil der Aufwand für sie nicht im Verhältnis zum Ertrag steht. Dies ist nicht nur für die unterhaltsberechtigten Personen schädlich, weil ihnen keine Hilfe geleistet wird. Auch das Gemeinwesen bezahlt hier einen Preis, weil bevorschusste Gelder abgeschrieben werden müssen. Die Alimentenbevorschussung, von der heute auch viele grenzüberschreitende Unterhaltsfälle profitieren und die eigentlich nur Gelder vorschliessen sollte, die anschliessend bei den unterhaltspflichtigen Personen zurückgefordert werden, wird so zu einer Art Sozialhilfeleistung. Die unterhaltspflichtigen Personen werden schlussendlich auf Kosten der Allgemeinheit von ihren Pflichten befreit.
- Schätzungsweise 15% der unterhaltspflichtigen Personen ziehen während der Bearbeitungsdauer eines Dossiers mindestens einmal um,³² was unter Umständen zu Kantonswechseln und damit auch zu wechselnden Zuständigkeiten führt, weil die kantonale Zuständigkeit an den Wohnsitz anknüpft. Mit der heutigen Behördenorganisation führt dies zu Doppelspurigkeiten, da sich stets neue Sachbearbeitende in Dossiers einarbeiten müssen, und bei bevorschusteten Dossiers nachher in verschiedenen Kantonen und Gemeinden parallele Dossiers geführt werden, weil jede bevorschussende Behörde für die von ihr bevorschusteten Gelder rückforderungsberechtigt bleibt.

d. Exkurs: Erfahrungen aus dem Ausland und aus anderen Rechtsbereichen

Interessanterweise deckt sich diese Auflistung der organisatorischen und praktischen Herausforderungen des internationalen Alimenteninkassos mit den Erfahrungen im Ausland: So zeigte ein Bericht von 2016 des österreichischen Rechnungshofes³³ zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen in Österreich, wo das HUÜ seit 2014 in Kraft ist, dass das Unterhaltsinkasso unter bürokratischem Aufwand, organisatorischen Doppelspurigkeiten aufgrund einer Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, fehlendem Know-how der Sachbearbeitenden, mangelnden Personalressourcen und unzureichender Hilfestellung durch die Bundeszentralbehörde leidet.³⁴ Als Lösung wird

³¹ So ausdrücklich der Aufgabenbeschrieb unter dem NYÜ in BBl 1975 I 1566.

³² Diese Schätzung deckt sich mit den öffentlich verfügbaren Zahlen: so ziehen jedes Jahr in der Schweiz 400'000 Haushalte um, d.h. mehr als 10% aller Schweizer Einwohner pro Jahr, da in jedem Haushalt im Durchschnitt 2,2 Personen wohnen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Alimenteninkassodossiers in der Regel über mehrere Jahre hinweg bearbeitet werden.

³³ www.rechnungshof.gv.at > Suche nach «Unterhaltsvorschüsse»

³⁴ Bericht (Fussnote 33), Seiten 288, 295, 316, 336, 355

aufgeführt, dass in Anbetracht der rechtlichen Komplexität und der faktischen Probleme beim Auslandinkasso eine verstärkte Unterstützung der lokalen Behörden durch die Bundeszentralbehörde unerlässlich sei. Es wird der «Aufbau einer zentralen Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland» empfohlen.³⁵ «Arbeitsabläufe [sollten] – gerade wegen historisch gewachsener Unterschiede – im Sinne der Identifikation eines Best Practice hinterfragt werden».³⁶ Diese Empfehlungen können auch für die Schweiz wertvoll sein.

Auch ein Evaluationsbericht der eidgenössischen Finanzkontrolle zur Rechtshilfe in Strafsachen³⁷ hat auf vergleichbare Probleme aufmerksam gemacht, wie sie im internationalen Alimenteninkassobereich bestehen. Der Bereich der Strafrechtshilfe ist für das internationale Alimenteninkasso interessant, weil auch die internationale Strafrechtshilfe föderal organisiert ist, mit Zuständigkeiten auf Kantons- und Bundesebene, auch wenn die Arbeitsaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Straf- und Zivilrechtsbereich nicht identisch ist. Der Bericht zeigt auf, dass die zahlreichen Akteure und vielfältigen Verfahren die Behandlung der Rechtshilfeersuchen verlangsamten und Ineffizienzen sowie Doppelspurigkeiten hervorrufen können; in kleineren Kantonen stossen die zuständigen Behörden, die selten Rechtshilfeersuchen bearbeiten, bei komplexen Fällen rasch an ihre Grenzen; und es gibt Missverständnisse zur Art der vom BJ durchgeführten summarischen Prüfung der Dossiers: Die Kantone erwarten eine materielle Prüfung; das BJ beschränkt sich aber auf formelle Aspekte, während die materielle Prüfung der Dossiers als kantonale Zuständigkeit angesehen wird. Aufgrund des Föderalismus sind die Zuständigkeit, Organisation und Führung der Behörden von Kanton zu Kanton höchst unterschiedlich strukturiert, und die kleineren Behörden bearbeiten nur sehr wenige Fälle, was zu einer hohen Fehlerquote in den kleinen Kantonen führt; das BJ kann die fehlende Spezialisierung in den Kantonen nicht ausgleichen.³⁸ Der Bericht empfiehlt, dass komplexe Dossiers von Behörden mit ausreichend Erfahrung behandelt werden sollten, d.h. eine Verfahrenskonzentration und Spezialisierung. Diese Empfehlung kann auch für das internationale Alimenteninkasso übernommen werden.

Einschlägig sind auch die Erfahrungen aus dem Bereich der internationalen Adoptionen: Seit längerem wird dort im Rahmen der kantonalen Gremien diskutiert, wie die kleineren Kantone entlastet werden können und wie sichergestellt werden kann, dass sie einen guten Kenntnisstand für die Durchführung von Adoptionsverfahren aufrechterhalten können.³⁹ Bei der jüngsten Teilrevision des Adoptionsrechts sprachen sich die Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption und der Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption für eine mögliche (zumindest teilweise) Zentralisierung der internationalen Adoptionsverfahren beim Bund aus. Angesichts der Entwicklung der internationalen Adoption müsse die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden, um festzulegen, welche Organisation am besten geeignet wäre.⁴⁰

Die genannten Probleme und Herausforderungen sowie die Entwicklungen in anderen Ländern und Rechtsbereichen zeigen ganz klar auf, dass das heutige föderal organisierte System des internationalen Alimenteninkassos verbessert werden muss. Die Analysen aus dem Ausland bzw. aus anderen Rechtsgebieten zeigen aber auch, dass eine Verbesserung möglich ist, und zwar durch mehr Ressourcen und eine Spezialisierung oder Zentralisierung.

³⁵ Bericht (Fussnote 33), Seiten 357-358

³⁶ Bericht (Fussnote 33), Seite 335

³⁷ www.efk.admin.ch > Publikationen > Sicherheit & Umwelt > Justiz & Polizei > Evaluation Internationale Rechtshilfe in Strafsachen - Bundesamt für Justiz

³⁸ Evaluationsbericht (Fussnote 37), Seiten 5, 20, 32

³⁹ Ziff. 4.3.2.3. des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Internationale Adoptionen

⁴⁰ Bericht Po. Ruiz (Fussnote 39), Ziff. 4.3.2.3

2.6 Erwiesener Handlungsbedarf

Die Befragung⁴¹ der Alimenteninkassostellen (d.h. auf Stufe der Sachbearbeitenden) im Jahr 2015 zur Harmonisierung der nationalen Inkassohilfe ergab einen klaren Wunsch für eine Bundeszentralbehörde bei den internationalen Fällen: Die Mehrheit der Rückmeldungen war für eine Bundeszentralbehörde. Rückmeldungen von in der Inkassohilfe tätigen Personen, die bei der ZB-BJ eingehen, zeigen zudem, dass gerade in kleinen Gemeinden mit wenigen Fällen der Aufwand für internationale Fälle sehr gross ist, und dass teilweise von der zuständigen kantonalen Behörde mangels Ressourcen und Fachkenntnissen keine Unterstützung geleistet wird.

Im Rahmen der 2017 durchgeführten Vernehmlassung⁴² zur Inkassohilfeverordnung wünschten sich ungefähr die Hälfte der Kantone eine «Kann-Bestimmung», die es den Fachstellen ermöglicht, die Bearbeitung der internationalen Inkassohilfefälle an die ZB-BJ zu übertragen. Einige Kantone stellten sich darunter die Übertragung von Einzelfällen vor, andere die Zuständigkeitsübertragung für die gesamte Fallbearbeitung aller Dossiers. Wieder andere Kantone forderten lediglich eine grössere Unterstützung durch den Bund, ohne die heutige Organisationsstruktur in Frage zu stellen.

3 Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ)

3.1 Überblick

Ziel des HUÜ ist die wirksame internationale Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Dazu werden Zentralbehörden eingesetzt, die grenzüberschreitend zusammenarbeiten und bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen helfen.

Das HUÜ verbessert und erweitert die Mechanismen, die bereits mit dem NYÜ eingeführt worden waren. Das Übereinkommen präzisiert z.B., welche Aufgaben die Behörden wahrnehmen müssen. Dazu gehören die Lokalisierung der unterhaltspflichtigen Person; Auskünfte über ihre Vermögenslage; die Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen; die Erleichterung von Zahlungsüberweisungen, Zustellungen und Beweiserhebungen; nötigenfalls das Herbeiführen einer Unterhaltsentscheidung inklusive Hilfe bei der Feststellung der Abstammung; und unter Umständen auch die Unterstützung bei der Abänderung einer Entscheidung (Art. 6 und 10 HUÜ). Das HUÜ regelt die Grundlagen und Verfahren der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln und erleichtert diese sowie die Titelerrichtung und -abänderung, indem die vorzulegenden Schriftstücke präzisiert und Legalisierungs- und Übersetzungserfordernisse geklärt werden. Auch wird mittels einheitlicher mehrsprachiger Formulare die grenzüberschreitende Kooperation vereinfacht. Schliesslich macht das Übereinkommen gewisse Vorgaben, z.B. zur Kostentragung oder zur Bearbeitungsdauer. Neu ist, dass die Zentralbehörden unter gewissen Umständen auch im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen tätig werden müssen.

3.2 Vorteile und Chancen

Als modernes und umfassendes Vertragswerk ermöglicht das HUÜ eine effizientere und effektivere Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen. Das HUÜ würde zu einem grossen Teil die für die Schweiz in diesem Bereich heute in Kraft stehenden Übereinkommen (siehe Ziff. 2.2b) ersetzen bzw. ergänzen und so die Rechtsanwendung vereinfachen: ca. 90% aller ein- und ausgehenden Gesuche würden vom

⁴¹ www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Unterhalt des Kindes > Vernehmlassungsverfahren betreffend die Inkassohilfeverordnung > Anhang zum Bericht

⁴² www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD

HUÜ erfasst. Allgemeine Rechtsgrundlagen,⁴³ die für die unterhaltsberechtigten Personen teilweise noch vorteilhafter als das HUÜ sind, würden durch das HUÜ aber nicht berührt. Durch die Ratifikation geht also nichts verloren, sondern wird viel gewonnen. Die bisherigen Rechtsgrundlagen bleiben lediglich noch subsidiär relevant, weil die Anwendungsbereiche der Instrumente nicht immer deckungsgleich sind, und zudem nicht alle Vertragsstaaten der älteren Übereinkommen bereits dem HUÜ beigetreten sind.

Das HUÜ ist 2013 in Kraft getreten, in der Europäischen Union 2014, in den USA 2017, und insgesamt zählt es mittlerweile über 40 Mitgliedstaaten. Mit der Ratifikation könnte sich die Schweiz somit an ein international bereits breit abgestütztes System anhängen, welches viele der für die Schweiz im Alimenterinkassobereich relevanten Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, USA) abdeckt. Es ist davon auszugehen, dass mehr und mehr Staaten dem HUÜ beitreten werden, was langfristig aus Schweizer Sicht die Rechtslage erleichtern würde, da dann gegenüber (fast) allen Staaten dieselben Regeln zur Anwendung kommen.

Das HUÜ löst viele der unter Ziff. 2.5 beschriebenen Probleme des geltenden Rechts:

- Behörden können unter dem HUÜ bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend machen und haben in der Regel wie natürliche Personen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Somit können mehr Zwangsvollstreckungen bei unterhaltspflichtigen Personen im Ausland durchgeführt werden, was bisher unter dem NYÜ oft nicht möglich war.
- Personen bis zum 21. Altersjahr, die einen Antrag über die Zentralbehörden einreichen, haben in der Regel Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ohne Prüfung ihrer Bedürftigkeit, sodass die Ansprüche von Schweizer Kindern einfacher im Ausland durchgesetzt werden können.
- Verjährungsrechtliche Fragen werden geklärt.
- Es werden regelmässig Spezialkommissionen von der Haager Konferenz einberufen, um die praktische Durchführung des Haager Unterhaltsübereinkommens zu verbessern. Damit gibt es eine internationale Plattform für die Verbesserung der Kooperation und zur Problemlösung.
- Der Zugang zu den Verfahren in den Vertragsstaaten und die Aufgaben der Zentralbehörden sind detaillierter geregelt.

Der mögliche Einsatz des elektronischen Fallbearbeitungssystem iSupport, welches die grenzüberschreitende Datenübermittlung vereinfachen dürfte, stellt ebenfalls eine Chance dar. Das System ist aktuell Gegenstand von vertieften Abklärungen im BJ. Da dazu vor allem die Erfahrungen ausgewertet werden müssen, die im Ausland mit dem System gewonnen wurden, können noch keine Aussagen gemacht werden, ob ein Einsatz des Systems in der Schweiz Vorteile bringen würde.

Eine grosse Chance, die das HUÜ bietet, ist die Klärung und Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den kantonalen Behörden, die sich unter dem NYÜ entwickelt hat (Ziff. 2.3). Die heutige Aufgabenteilung wird von allen Beteiligten als ineffizient und unbefriedigend wahrgenommen. Auch wenn die Klärung und Verbesserung der Behördenorganisation unabhängig von der allfälligen Ratifikation des HUÜ möglich und nötig ist, bietet diese den willkommenen Anlass für diese Arbeiten.

3.3 Nachteile und Risiken

Während das neue Übereinkommen verschiedene Probleme des geltenden Rechts lösen würde, führt es andererseits auch zu neuen Herausforderungen:

⁴³ Siehe die in Fussnote 16 erwähnte Übersicht.

- Aufgrund des breiteren Aufgabenspektrums der Behörden ist mit höheren Kosten für die öffentliche Hand zu rechnen. Zum Beispiel müssen unter dem HUÜ auch Informationen über die Vermögenssituation der unterhaltspflichtigen Personen geliefert werden; solche Informationen könnten zwar auch heute schon beschafft werden, doch wäre dazu heute ein Beweiserhebungsersuchen nötig, was aufgrund des damit verbundenen Aufwands die Anzahl der Gesuche bremst. Dass solche Verfahren vereinfacht werden, liegt aber sehr im Interesse der unterhaltsberechtigten Personen, auch wenn es zu mehr Aufwand führt.
- Die Anzahl der Gesuche dürfte sich erhöhen. Auch wenn keine Prognose möglich ist, zeigen die Erfahrungen aus anderen Staaten, dass das HUÜ in den Jahren nach der Ratifikation zu einer erheblichen Fallzunahme führen wird.⁴⁴
- Es wäre auch mit mehr Anträgen auf Titelerrichtung zu rechnen, da das Einreichen solcher Anträge für die Gesuchstellenden vereinfacht würde (u.a. besserer Zugang zu den notwendigen Informationen). Allerdings handelt es sich dabei nicht um neue Aufgaben, sondern nur um einen besseren Zugang zu bereits bestehenden Ansprüchen auf Verfahren, die auch heute schon – bei Vorliegen der Voraussetzungen – im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege durchzuführen wären.
- Wenn inskünftig (unter dem HUÜ) auch Behörden bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend machen können, erhöht dies die Komplexität der Fallbearbeitung, da einer unterhaltspflichtigen Person unter Umständen mehrere Gläubiger (natürliche Person[en] sowie eine oder mehrere Gemeinden) gegenüberstehen. Die Möglichkeit der Gesuchstellung liegt aber sehr im Interesse der Schweizer Gemeinden.
- Das HUÜ verpflichtet die Vertragsstaaten auch zum Tätigwerden im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen, sofern durch letztere ein entsprechender Antrag gestellt wird. Dies könnte zu mehr Aufwand für die Behörden führen; zudem widerspricht das Tätigwerden im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen dem Leistungsauftrag der Alimenteninkassobehörden, die sich für die unterhaltsberechtigten Personen einsetzen.
- Die Erfahrungen, die bisher im Ausland mit dem HUÜ gemacht wurden, bestätigen leider, dass sich auch unter dem neuen Übereinkommen die Dienstleistungsbereitschaft der ausländischen Alimenteninkassobehörden von Land zu Land stark unterscheidet,⁴⁵ und dass sich die Erfolgsquote des Alimenteninkassos in gewissen Ländern auch unter dem neuen Übereinkommen nicht verbessert. Daran kann das HUÜ nichts ändern.

3.4 Notwendigkeit eines Umsetzungsgesetzes

Soweit das HUÜ Fragen der Anerkennung und Vollstreckung regelt, kann es unmittelbar angewendet werden. Anders sieht es bei den Vorschriften über die Einrichtung von Zentralen Behörden und die internationale Zusammenarbeit aus. Hier drängt sich im Falle der Ratifikation der Erlass eines Bundesgesetzes zur Umsetzung auf, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen zu klären und die teilweise allgemein gehaltenen Verpflichtungen unter dem HUÜ zu konkretisieren. Dieses Vorgehen wurde auch mit dem Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ)⁴⁶ sowie dem Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)⁴⁷ gewählt.

⁴⁴ In Deutschland nahm die Anzahl der Dossiers um jährlich 20% zu, nachdem im Verhältnis zu einer grossen Anzahl Staaten modernere, effizientere Kooperationsmechanismen in Kraft traten.

⁴⁵ Siehe auch den Evaluationsbericht «Internationale Rechtshilfe in Strafsachen» (Fussnote 37), Seite 45: Es geht in diesem Bericht zwar um ein anderes Rechtsgebiet; aber die dortige Feststellung, dass die Rechtshilfe mit bestimmten Ländern gut funktioniert, aber mit anderen weniger, gilt auch *mutatis mutandis* für das internationale Alimenteninkasso.

⁴⁶ SR 211.221.31

⁴⁷ SR 211.222.32

Während die allgemeinen Grundsätze auf Gesetzesstufe zu regeln sind, kann dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gegeben werden. So können die Aufgaben und Verfahrensabläufe konkretisiert und die Finanzierung der Dienstleistungen festgelegt werden, wie dies z.B. für das nationale Alimenterinkasso in der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (InkHV) erfolgte, oder im Adoptionswesen mit der Adoptionsverordnung (AdoV)⁴⁸, welche die Verfahrensabläufe und Gebühren präzisiert.

3.5 Zwischenfazit des Bundesrates zum HUÜ

Aus Sicht des Bundesrates überwiegen die Vorteile und Chancen des HUÜ die Nachteile und Risiken klar:

- Die Möglichkeit, inskünftig auch bevorschusste Forderungen geltend zu machen, löst das Hauptproblem des NYÜ aus Schweizer Sicht. Würde die Schweiz dem HUÜ nicht beitreten, würde sie die Chance verpassen, die bevorschusteten öffentlichen Gelder inskünftig einfacher zurückfordern zu können, wenn die unterhaltspflichtige Person im Ausland wohnt.
- Die unentgeltliche Prozessführung für alle minderjährigen Kinder ermöglicht neu auch Kindern mit Wohnsitz in der Schweiz den Zugang zum Alimenterinkasso im Ausland, ohne immer aufwändig nachweisen zu müssen, ob sie nach dem Massstab des ausländischen Rechts bedürftig sind, was angesichts der Schweizer Lebensumstände nur selten der Fall ist.

Schon diese zwei Vorteile für sich allein – zusammen mit den unter Ziff. 2.1 aufgeführten politischen Leitgedanken – sprechen klar für die Ratifikation des HUÜ.

Hinzu kommt, dass sich die unter Ziff. 3.3 aufgeführten Nachteile und Risiken zu einem Grossteil relativieren lassen:

- Die mögliche Zunahme von Gesuchen dient den Interessen und Anliegen von unterhaltsberechtigten Personen. Sie ist somit kein Nachteil, sondern Dienst an den Schwächsten der Gesellschaft. Viele der unterhaltsberechtigten Personen – egal ob sie in der Schweiz leben, oder ob sich die unterhaltspflichtige Person in der Schweiz befindet – sind Kinder und Mütter, die ohne Unterhaltszahlungen armutsgefährdet sind bzw. Sozialhilfe beziehen müssten.
- Zur möglichen Erhöhung der Fallzahlen unter dem HUÜ ist zu sagen, dass es in der Schweiz ohnehin eine markante jährliche Steigerung der Fallzahlen in der Höhe von 8% gibt (Mittelwert der Jahre 2011-2020; siehe Grafik auf S. 10). Es muss deshalb auch unabhängig von der Ratifikation des HUÜ alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden.
- Die hohen Kosten des internationalen Alimenterinkassos sind gerechtfertigt, weil damit erreicht wird, dass vermehrt die pflichtigen Personen – und nicht der Staat bzw. die Allgemeinheit – für Unterhaltsforderungen aufkommen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für die Bevorschussung und Sozialhilfe sinken, wenn in ein effizienteres Auslandinkasso investiert wird.⁴⁹
- Gestützt auf das HUÜ könnten neu auch unterhaltspflichtige Personen Gesuche um Abänderung (sowie um Anerkennung) eines Unterhaltstitels über die Zentralbehörden stellen, was auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen mag. Die allfällige Anpassung der Unterhaltspflicht an die tatsächliche Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Personen liegt aber im Interesse aller Beteiligten. So kann z.B. verhindert werden, dass ein aufwändiges Zwangsvollstreckungsverfahren durchgeführt wird, bei welchem im Ergebnis lediglich festgestellt würde, dass der Schuldner gar nicht zahlen kann. Im Übrigen ist es heute schon so, dass unterhaltspflichtige Personen bei Vorliegen der Vo-

⁴⁸ SR 211.221.36

⁴⁹ So der erläuternde Bericht zur InkHV (Fussnote 28), Ziff. 2 *in fine*.

raussetzungen unentgeltliche Rechtspflege für die Verfahren zur Herabsetzung ihrer Unterhaltspflichten verlangen können. Mit dem HUÜ wird also nichts Neues geschaffen, sondern lediglich Bestehendes besser zugänglich gemacht.

- Allfällige Interessenkonflikte, die auftreten würden, wenn dieselben Sachbearbeitenden sowohl für die unterhaltsberechtigten als auch die unterhaltspflichtigen Personen tätig werden müssten, können mit organisatorischen und personellen Trennungen vermieden werden. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen übrigens, dass nur in sehr wenigen Fällen ein Inkassogesuch mit einem Antrag auf Abänderung erwidert wird und oftmals eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann.
- Zur unterschiedlich hohen bzw. tiefen Dienstleistungsbereitschaft in gewissen ausländischen Staaten ist zu sagen, dass dies kein Grund dafür sein darf, unterhaltspflichtige Personen in der Schweiz weniger in die Pflicht zu nehmen: Dies würde sonst nur den unterhaltsberechtigten Personen schaden, die aber auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Privatpersonen dürfen nicht für die tiefe Dienstleistungsbereitschaft ihres Wohnsitzstaates bestraft werden.
- Selbst wenn das HUÜ nicht überall reibungslos funktioniert und in gewissen ausländischen Staaten die Inkassobemühungen der ausländischen Behörden sehr ineffizient sind, ist darauf hinzuweisen, dass 40% der eingehenden und fast 50% der ausgehenden Gesuche Deutschland betreffen; mit Deutschland funktioniert die Zusammenarbeit gut und würde mit dem HUÜ nochmals wesentlich vereinfacht. Im Verhältnis zu Frankreich und Österreich, die zusammen 21% der eingehenden und 15% der ausgehenden Gesuche ausmachen, wäre mit Verbesserungen zu rechnen, wenn die Fragen der bevorschussten Forderungen geklärt und Anträge für unentgeltliche Prozessführung hinfällig würden. Ausserdem wird im Rahmen der regelmässig stattfindenden Spezialkommissionen der Haager Konferenz die praktische Umsetzung des Übereinkommens diskutiert. Damit – und auch bereits durch die Bestimmungen des HUÜ – ist ein gewisser Druck vorhanden, dass Vertragsstaaten mit den Jahren ihre Leistungen verbessern. Dies ist eine Entwicklung, die unter dem NYÜ nicht mehr stattfinden wird. Abgesehen davon ist es immer möglich, anstelle der ausländischen Zentralbehörden direkt ausländische Anwaltsbüros mit der Durchsetzung von Unterhaltsforderungen im Ausland zu beauftragen.

Der Bundesrat ist aus den vorgenannten Gründen klar für die Ratifikation des HUÜ. Schon 1964, als der Bundesrat die Ratifikation der internationalen Haager Übereinkommen über die Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern⁵⁰ empfahl, gab es einzelne Bestimmungen, die aus Schweizer Sicht nicht gänzlich überzeugten. Trotzdem positionierte sich der Bundesrat klar zur internationalen Zusammenarbeit: «Obwohl eine oder zwei Bestimmungen des Vollstreckungsübereinkommens von unserem innerstaatlichen Recht aus gesehen nicht in jeder Hinsicht befriedigen, weisen sie doch nicht so gewichtige Nachteile auf, dass das Übereinkommen unannehmbar wäre. Übrigens wäre es gerade auf dem Gebiete der Unterhaltsverpflichtungen praktisch unmöglich, zwischen mehreren Staaten ein Übereinkommen abzuschliessen, das in jeder Hinsicht mit dem internen Recht jedes einzelnen dieser Staaten übereinstimmt. Der Preis jeder wirklichen internationalen Zusammenarbeit besteht gezwungenermassen aus gegenseitigen Konzessionen. Wenn auch die beiden Übereinkommen nicht vollkommen sind, stellen sie doch ein Werk internationaler Verständigung dar, dem man sich nicht verschliessen sollte.»⁵¹ Dies gilt auch heute noch.

Bei der Ausarbeitung des HUÜ war die Schweiz mit einer Delegation vertreten und konnte darauf hinwirken, dass das HUÜ soweit wie möglich Schweizer Interessen entspricht. Mehrere Artikel wurden aufgrund von Schweizer Vorschlägen aufgenommen oder angepasst.⁵² Viele der Aufgaben unter dem HUÜ werden schon heute unter dem NYÜ erfüllt, ohne dass die Schweiz aber von allen Vorteilen des

⁵⁰ SR 0.211.221.431; SR 0.211.221.432

⁵¹ BBI 1964 I 513

⁵² Erläuternder Bericht zum HUÜ, Rz. 224, 439, 454, abrufbar unter www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > HccH Veröffentlichungen > Rapport explicatif sur la Convention HCCH Recouvrement international des aliments de 2007.

HUÜ profitieren kann. Mit dem Beitritt zum HUÜ würde also viel gewonnen, während der Zusatzaufwand im Vergleich zur heutigen Situation überschaubar ist.

Der Bundesrat ist sich aber auch der organisatorischen und praktischen Herausforderungen bewusst, die sich im Zusammenhang mit der Ratifikation stellen, und die die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen betreffen. Die Frage der Behördenorganisation bedarf deshalb einer politischen Grundsatzdiskussion, welche mit der nachfolgenden Auslegeordnung erleichtert werden soll.

Das Behördenorganisationsmodell, das für das HUÜ gewählt werden wird, sollte nach Ansicht des Bundesrates auch für das heute geltende NYÜ zur Anwendung kommen, welches neben dem HUÜ noch für längere Zeit relevant bleiben wird. Selbst wenn die Behördenorganisation vorliegend im Hinblick auf die Ratifikation des HUÜ diskutiert wird, zeigen die heutigen Erfahrungen im Bereich des internationalen Alimenteninkassos in der Schweiz, dass eine Überprüfung bzw. Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch unabhängig von einer Ratifikation des HUÜ angezeigt ist, denn die erwähnten Probleme und Herausforderungen bestehen bereits unter der heutigen Rechtslage (Ziff. 2.5).

4 Behördenorganisation

Die Organisation der Behörden, welche die Aufgaben gemäss HUÜ wahrnehmen, ist nicht durch das Übereinkommen vorgegeben. Jeder Vertragsstaat bestimmt selbst die zuständigen Behörden. Ein Bundesstaat kann auch mehrere Behörden mit bestimmter räumlicher oder persönlicher Zuständigkeit bezeichnen (Art. 4 HUÜ).⁵³ Einzelne Aufgaben können auch an Einrichtungen oder private Dienstleistungserbringer delegiert werden (Art. 6 Abs. 3 HUÜ).

Trotz der Organisationsfreiheit, die das HUÜ den Mitgliedstaaten lässt, macht das HUÜ den Mitgliedstaaten auch einzelne Vorgaben: So muss jeder Staat, der mehrere Behörden mit der Umsetzung beauftragt, mindestens eine Zentrale Behörde bezeichnen, an die Mitteilungen aus dem Ausland gerichtet werden können, und die sich dann um die Weiterverteilung an die zuständigen Behörden kümmert. Das Übereinkommen sieht zudem vor, dass die Zentralen Behörden auf Englisch oder Französisch kommunizieren können müssen (Art. 44 Abs. 3 HUÜ). Die durch die Anwendung des Übereinkommens entstehenden Kosten müssen grundsätzlich vom Staat getragen werden (Art. 8 Abs. 1 HUÜ).

Im Ausland wurden sehr unterschiedliche Modelle für die Umsetzung des HUÜ gewählt. Sehr summarisch zusammengefasst: Norwegen und die Niederlande haben sich z.B. für ein zentralisiertes Modell mit einer einzigen Bundeszentralbehörde entschieden, die fast alle Funktionen übernimmt. Deutschland ist hingegen nur teilweise zentralisiert: Die deutsche Bundeszentralbehörde ist für die Bearbeitung der eingehenden Fälle zuständig; die ausgehenden Dossiers werden jedoch von lokalen Gerichten in den Bundesländern vorbereitet. Die USA wiederum haben ein komplett föderales System mit lokalen Behörden. Auch Polen und Portugal haben ein dezentralisiertes System, wo zwar eine Zentralbehörde die Anträge entgegennimmt, aber die Sachbearbeitung durch lokale Gerichte und lokale staatliche Anwälte erfolgt.⁵⁴

⁵³ Bei den Haager Übereinkommen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes hat die Schweiz z.B. neben einer Zentralbehörde auf Stufe Bund zusätzlich 26 kantonale Zentralbehörden bezeichnet, die sich um die Sachbearbeitung kümmern und direkt mit dem Ausland kommunizieren. Siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Internationaler Kinderschutz > Aufgaben der Kantone.

⁵⁴ Siehe Rz. 13-24 des Dokuments der Haager Konferenz «Doc. préI. No 8 de novembre 2020 - Pratiques de travail des Autorités centrales en vertu des articles 5 et 6 de la Convention de 2007», abrufbar unter www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > Spezialkommissionen > 2020 > Prel. Doc. No 8. Detaillierte Beschreibungen sind unter www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > Länderprofile verfügbar.

Hiernach werden verschiedene Behördenorganisationsmodelle aufgezeigt, die für die Schweiz in Frage kommen. Sie reichen vom status quo (Ziff. 4.1a) über die Privatisierung (Ziff. 4.1b) oder kantonale Zentralbehörden (4.1c), die auch überkantonal organisiert sein könnten (4.1d), bis hin zur teilweisen oder weitgehenden Zentralisierung bei einer Bundeszentralbehörde (Ziff. 4.1e und 4.1f). Eine Bundeszentralbehörde könnte zudem fakultativ ausgestaltet werden, d.h. dass die Kantone die Sachbearbeitung nur dann abgeben, wenn sie dies wünschen (Ziff. 4.1g).

Die Auflistung der Vor- und Nachteile bei jeder der vorgestellten Optionen stützt sich auf die Rückmeldungen der Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 1.2), die Befragung der Inkassohilfestellen im Rahmen der Inkassohilfverordnung (dazu Ziff. 2.6), sowie die Erfahrungen der ZB-BJ.

4.1 Optionen für die Behördenorganisation in der Schweiz

Hinweis: Wo hiernach von ein- und ausgehenden Fällen die Rede ist, bezieht sich dies nur auf die Anträge von *unterhaltsberechtigten* Personen. Das Tätigwerden im Interesse der *unterhaltspflichtigen Personen* wird jeweils separat behandelt, da sich die damit verbundenen Aufgaben von jenen zugunsten der unterhaltsberechtigten Personen unterscheiden.

a. Status quo: geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund

Heute hat die Schweiz beim internationalen Alimenteninkasso eine föderale Behördenstruktur. Nachfolgend wird beschrieben, wie die heutige Arbeitsteilung zwischen dem Bund und den Kantonen auch inskünftig beibehalten werden könnte.

Aufbau

- Die Sachbearbeitung (d.h. bei den ausgehenden Fällen insbesondere die Dossievorbereitung und Beschaffung der gegebenenfalls übersetzten Unterlagen; bei den eingehenden Fällen die Zwangsvollstreckung der ausländischen Unterhaltstitel) erfolgt durch die von den Kantonen bezeichneten Fachstellen. Je nach Kanton sind diese Fachstellen kommunal oder regional auf Gemeinde- und/oder auf Kantonsebene organisiert, oder deren Aufgaben sind an private Organisationen delegiert. Diese Stellen sind auch für den Direktkontakt mit den in der Schweiz wohnhaften unterhaltsberechtigten oder unterhaltspflichtigen Personen zuständig. Sie müssen juristische Fragen grundsätzlich selbst klären. Auch für Verfahren auf Titellerrichtung und Titelabänderung im Interesse der unterhaltsberechtigten Personen sind die von den Kantonen bezeichneten Stellen zuständig.
- Die ZB-BJ ist demgegenüber für die grenzüberschreitende Übermittlung und den Kontakt mit den ausländischen Behörden zuständig, sowohl bei den ausgehenden als auch bei den eingehenden Gesuchen. Sie stellt den Sachbearbeitenden die notwendigen Informationen zur Verfügung (Checklisten, Formulare, etc.) und unterstützt *subsidiär* bei komplexen juristischen Fragen. Um dem Anliegen der Kantone und Gemeinden nach mehr Unterstützung durch die ZB-BJ gerecht zu werden (Ziff. 4.2a), müssen der ZB-BJ aber wesentlich mehr Sachbearbeitende und Jurist/innen zur Verfügung gestellt werden.
- Die vom HUÜ neu vorgesehenen Anträge von unterhaltspflichtigen Personen werden primär von der ZB-BJ bearbeitet, um Interessenkonflikte bei den Alimenteninkassobehörden auf kantonaler Ebene zu vermeiden. Für die einvernehmliche Abänderung von Unterhaltsbeiträgen wird an die lokalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) verwiesen, für Gerichtsverfahren an Anwaltspersonen.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Geht man davon aus, dass nach der Ratifikation des HUÜ die jährlichen Fallzahlen zunehmen (siehe Ziff. 3.3), bedeutet dies, dass – auf alle Kantone verteilt – alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden müsste. Dies betrifft primär die Kantone mit den höchsten Fallzahlen (z.B. ZH, AG, BE), während Kantone wie z.B. AI oder OW, auf die jährlich weniger als zehn grenzüberschreitende Fälle entfallen, keine realen Auswirkungen verspüren werden. Diese Kosten würden je nach Behördenorganisation bei den Kantonen oder Gemeinden anfallen.
- Auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Fallzunahme sowie den erhöhten Beratungsaufwand längerfristig mit einem steigenden Ressourcenbedarf zu rechnen.
- Ein Umsetzungsgesetz wäre sehr sinnvoll, um die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe festzulegen (Ziff. 3.4), da diese Fragen heute nicht geklärt sind, was immer wieder zu Schwierigkeiten führt (Ziff. 2.5a).

Vorteile

- In den Kantonen gibt es bereits Fachstellen, die für die nationalen Fälle zuständig sind. Die internationalen Fälle weisen Gemeinsamkeiten mit den nationalen Fällen auf, sodass sich dieselben kantonalen oder kommunalen Behörden um das nationale und internationale Alimenteninkasso kümmern könnten.
- Jeder Kanton kann die für ihn passende Behördenorganisation wählen.
- Unter dem HUÜ kann auch die Rückzahlung bevorschusster Unterhaltsforderungen geltend gemacht werden, die dem Gemeinwesen zustehen. Wo es um das Inkasso von öffentlichen Geldern des Kantons oder der Gemeinden geht, ist es naheliegend, auch die Fallbearbeitung diesen Stellen zu überlassen.
- Die Sachbearbeitung auf lokaler Ebene ermöglicht einen persönlichen und direkten Kontakt mit den unterhaltsberechtigten und unterhaltspflichtigen Personen, was das Einholen von Informationen erleichtert und sich positiv auf die Zahlungsbereitschaft auswirken kann. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe meldeten, dass bei den eingehenden Fällen ein Einbezug von Stellen auf Stufe Kanton oder Gemeinde weiterhin sinnvoll erscheint und gewünscht wird, um die unterhaltspflichtigen Personen im Direktkontakt zur freiwilligen Zahlung bewegen zu können.⁵⁵

Nachteile

Die hiervor aufgelisteten Vorteile werden durch die Tatsache relativiert, dass das Modell «geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund» schon heute in der Schweiz Realität ist (siehe Ziff. 2.3), aber von allen Beteiligten als unbefriedigend kritisiert und als verbesserungswürdig angesehen wird (Ziff. 2.5).

- Die dezentral organisierte Sachbearbeitung (Ziff. 2.5c) führt dazu, dass viele verschiedene Stellen in den Gemeinden und Kantonen involviert sind, die aber nur selten mit internationalen Fällen zu tun haben, weshalb oftmals das zur effizienten Sachbearbeitung notwendige Fachwissen fehlt. In vielen Kantonen fehlen zudem die juristischen, sprachlichen und zeitlichen Ressourcen für die Behandlung komplexer internationaler Fälle. Die heutigen kantonalen Empfangs- und Übermittlungsstellen können mangels Ressourcen und Know-How oft keine Unterstützung für die Gemeinden leisten.
- Insbesondere in kleinen Kantonen gibt es nicht viele internationale Fälle, sodass die Ausbildung lokaler Sachbearbeitender für internationale Fälle ineffizient ist, da sie nur sehr selten damit zu tun haben.

⁵⁵ Diese Einschätzung wurde allerdings nicht von allen Teilnehmenden der Arbeitsgruppe geteilt, und in einigen Kantonen wird bereits heute auf ein persönliches Gespräch mit den unterhaltspflichtigen Personen verzichtet.

- Der aktuelle Behördenkommunikationsweg, der oftmals über verschiedene Stufen führt, ist langwierig und verzögert die Dossierbearbeitung.
- Wegen der Sachbearbeitung auf Stufe Kanton bzw. Gemeinde fehlt die Koordination, wenn Forderungen von bevorschusstem Unterhalt aus verschiedenen Kantonen gegenüber einer unterhaltspflichtigen Person geltend gemacht werden, was unter Umständen zu Doppelspurigkeiten führt.
- Erkenntnisse und Erfahrungen aus bisherigen Fällen (z.B. Fragen zur Verjährung, zum Unterhalt volljähriger Kinder, etc.) können bei einer kantonalen Federführung nicht in anderen Kantonen genutzt werden und müssen deshalb immer wieder von neuem abgeklärt werden.
- Für eingehende Gesuche ist die Dienstleistungsbereitschaft zum Teil tief, weil jede lokale Behörde ihren eigenen grossen Aufwand mit dem tiefen Ertrag vergleicht, der vom Ausland in die Schweiz überwiesen wird. Aus Reziprozitätsüberlegungen werden Anfragen aus gewissen Staaten zudem nur schleppend bearbeitet. Diese mangelnde Dienstleistungsbereitschaft schützt aber im Ergebnis die unterhaltspflichtige Person, die nicht genügend in die Pflicht genommen wird, und schadet der unschuldigen unterhaltsberechtigten Person.

b. Privatisierung

Das Unterhaltsübereinkommen schliesst die Übertragung des Alimenteninkassos an private Dienstleistungserbringer nicht aus (Art. 6 Abs. 3 HUÜ). Bereits heute haben Gemeinden in einzelnen Kantonen das Alimenteninkasso an private Organisationen übertragen, welche gewisse Aufgaben unter dem NYÜ übernehmen.⁵⁶

Aufbau

- Bei den eingehenden Fällen kümmern sich die privaten Dienstleistungserbringer, denen die Gemeinden die Bearbeitung ihrer Fälle übertragen haben, um die Zwangsvollstreckung in der Schweiz.
- Bei den ausgehenden Fällen bereiten die privaten Dienstleistungserbringer die Dossiers vor und übermitteln sie an die ZB-BJ.
- Die grenzüberschreitende Übermittlung erfolgt durch die ZB-BJ. So kann gegenüber dem Ausland ein einheitlicher Auftritt gewahrt werden. Ohnehin ist jeder Vertragsstaat unter dem HUÜ verpflichtet, eine Zentrale Empfangsbehörde zu haben, welche Mitteilungen entgegennimmt und weiterleitet, auch wenn Aufgaben unter dem HUÜ an private Organisationen übertragen werden.
- Die ZB-BJ wird im Bedarfsfall auch für die unterhaltspflichtigen Personen tätig.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Die Kosten variieren je nach Anbieter. Einige arbeiten mit Fallpauschalen pro Jahr (ca. 900 CHF), andere rechnen monatlich ab (ca. 90-120 CHF), wobei je nach Dienstleistung höhere oder tiefere Beträge verlangt werden. Inkassobüros wiederum verlangen in der Regel einen Prozentsatz des einkassierten Geldes (Erfolgsbeteiligung von 10-20%).
- Auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Fallzunahme sowie den erhöhten Beratungsaufwand längerfristig mit einem steigenden Ressourcenbedarf zu rechnen.
- Es bleibt jedem Gemeinwesen, welches dieses Modell wählt, selbst überlassen, die gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistungserbringern zu schaffen und die Details in Verträgen zu regeln.
- Ein Umsetzungsgesetz auf Bundesebene wäre trotzdem sehr sinnvoll, um die Zuständigkeiten und den Leistungskatalog festzulegen.

⁵⁶ Es steht natürlich jeder Stelle immer frei, nicht den Weg über die internationalen Übereinkommen zu wählen, sondern direkt ausländische Anwaltsbüros mit der Durchsetzung von Unterhaltsforderungen im Ausland zu beauftragen.

Vorteile

- Weniger Aufwand für staatliche Behörden.
- Wenn mehrere Gemeinden die Sachbearbeitung an denselben privaten Dienstleistungserbringer delegieren, entstehen Synergien und ergeben sich Effizienzsteigerungen durch Konzentrierung und Spezialisierung.
- Spezialisierte Dienstleistungserbringer verfügen über Sprach- und Fachkenntnisse.

Nachteile

- Private Dienstleistungserbringer arbeiten in der Regel gewinnorientiert. Je nach Anbieter werden zudem Anwaltskosten und Gerichtsgebühren separat verrechnet. Diese Kosten muss der Staat übernehmen, da sie nicht der unterhaltsberechtigten Person übertragen werden dürfen (Art. 8 HUÜ). Es ist also nicht möglich, die Kosten einfach vom einkassierten Geld abzuziehen, wenn dieses der unterhaltsberechtigten Person zusteht.
- Vertragsstaaten, die sich für eine Privatisierungslösung entscheiden, müssen unter dem HUÜ dieselben Leistungen und Garantien bieten wie bei einer staatlichen Behördenstruktur. Sie müssen die privaten Dienstleistungserbringer beaufsichtigen (Art. 6 Abs. 3 HUÜ), was zu einem gewissen Aufwand führt.
- Private Unternehmen dürfen nicht alle Aufgaben übernehmen, die das HUÜ vorschreibt (z.B. Unterstützung bei Zustellungen und Beweiserhebungen, wofür staatliche Behörden zuständig sind). Somit könnten nicht alle Aufgaben ausgelagert werden, wodurch wieder ineffiziente Doppelspurigkeiten entstehen.
- Für den Austausch mit ausländischen Partnerbehörden und die Vertretung der Schweiz bei der Haager Konferenz zur Verbesserung der praktischen Durchführung des Übereinkommens ist die Bundesverwaltung zuständig, d.h. die Bundesverwaltung muss zur Problemlösung trotz einer allfälligen Privatisierung der Sachbearbeitung über die Herausforderungen bei der Fallbearbeitung informiert werden, und braucht so Ressourcen.

c. Kantonale Zentrale Behörden⁵⁷

Verschiedene Haager Übereinkommen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich wurden in der Schweiz föderal umgesetzt, mit 26 Zentralen Behörden in den Kantonen und einer Zentralen Behörde beim Bund, die Koordinierungsaufgaben wahrnimmt.⁵⁸ Solch ein Behördenorganisationsmodell wäre auch für das HUÜ denkbar, welches in Artikel 4 ausdrücklich vorsieht, dass Bundesstaaten mehrere Zentrale Behörden vorsehen können.

Aufbau

- Das HUÜ spricht in Artikel 4 ausdrücklich von «Zentralen» Behörden, was begrifflich ausschliesst, dass jede Gemeinde eines Kantons als zuständig bezeichnet wird (es wären sonst keine Zentralen Behörden mehr). Pro Kanton braucht es eine oder einige wenige Zentrale Behörden.
- Die Zentralen Behörden der Kantone sind mit der Umsetzung des Übereinkommens betraut und machen die Sachbearbeitung. Sie koordinieren die Arbeiten mit weiteren involvierten kantonalen und kommunalen Behörden (z.B. KESB, Betreibungsämtern, Gerichten).
- Die Zentralen Behörden der Kantone kümmern sich auch direkt um den grenzüberschreitenden Austausch mit den Behörden im Ausland, ohne Intervention der ZB-BJ, weil es sonst durch die zwischengeschaltete Stelle auf Bundesebene, wie sie heute existiert, zu Verzögerungen kommt.

⁵⁷ Dieses Modell wurde in der Arbeitsgruppe nicht besprochen.

⁵⁸ www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Internationaler Kinderschutz > Aufgaben der Kantone und www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Internationaler Erwachsenenschutz > Aufgaben der Kantone.

Dieses Modell wurde auch für die Haager Kindes- und Erwachsenenschutzübereinkommen gewählt: Die kantonalen Stellen kommunizieren direkt mit dem Ausland.

- Die kantonalen Zentralen Behörden müssen mit allen nötigen fachlichen, sprachlichen und juristischen Ressourcen ausgestattet sein, um die Aufgaben unter dem HUÜ erfüllen zu können,⁵⁹ und z.B. auf Französisch und Englisch kommunizieren können (Art. 44 Abs. 3 HUÜ).
- Die ZB-BJ braucht es auch weiterhin: Sie nimmt primär Koordinationsaufgaben wahr, vertritt die Schweiz im Bedarfsfall gegenüber ausländischen Behörden, berät die Kantone, und fördert den Austausch unter den Kantonen sowie die Aus- und Weiterbildung.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Jeder Kanton trägt seine eigenen Kosten. Geht man davon aus, dass nach der Ratifikation des HUÜ die jährlichen Fallzahlen zunehmen (siehe Ziff. 3.3), bedeutet dies, dass auf alle Kantone verteilt alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden müsste.
- Auch wenn die Kantone für die Sachbearbeitung zuständig bleiben, braucht es ein Umsetzungs-gesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4), da diese Fragen heute nicht geklärt sind, was immer wieder zu Schwierigkeiten führt (Ziff. 2.5a).

Vorteile

- Durch die Sachbearbeitung bei einer einzigen Stelle oder einigen wenigen Stellen pro Kanton können Fachwissen konzentriert und Erfahrungen gesammelt werden.
- Siehe bereits Ziff. 4.1a: Bei den bevorschussten Forderungen geht es um Gelder der Kantone oder Gemeinden, d.h. sie haben ein direktes Interesse an der Fallbearbeitung; der persönliche direkte Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern kann besser auf kantonaler/lokaler Ebene erfolgen.
- Es entstünden keine Verfahrensleerläufe durch zwischengeschaltete Stellen, wenn die kantonalen Zentralen Behörden direkt mit dem Ausland kommunizieren.

Nachteile

- Siehe bereits Ziff. 4.1a: In Kantonen mit wenig Fällen ist keine Spezialisierung und kein Erfahrungsgewinn möglich: die zehn Kantone mit den wenigsten Fallzahlen bearbeiteten im Jahr 2020 nur insgesamt 168 ein- und ausgehende Fälle, was nur eine Vollzeitstelle auslastet; die Koordination, wenn Ansprüche mehrerer Antragsteller aus verschiedenen Kantonen betroffen sind, ist nur schwer möglich; unter Umständen gibt es in gewissen Kantonen aus Reziprozitätsgründen eine tiefe Dienstleistungsbereitschaft der kantonalen Stellen.
- Hinzu kommt der sehr grosse Nachteil, dass es heute noch keine solchen kantonalen Zentralen Behörden im Alimenteninkassobereich gibt, die auch direkt mit dem Ausland kommunizieren. Es müsste also in jedem Kanton eine Zentrale Behörde mit den entsprechenden sprachlichen und juristischen Fachkenntnissen aufgebaut werden, die neue Aufgaben übernimmt, bzw. die bestehenden Stellen müssten neue Aufgaben übernehmen, und es müsste in jedem Kanton ein geeignetes Fallbearbeitungssystem eingesetzt werden, was noch nicht alle Kantone haben.
- Um eine gewisse einheitliche Qualität gegenüber dem Ausland und den Parteien im Inland zu bieten und um zu verhindern, dass sich jede der Zentralbehörden sämtliches Know How separat aneignen muss, müsste ein Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Zentralen Behörden stattfinden.
- Auf Bundesebene sind keine wesentlichen Einsparungen möglich, da die ZB-BJ weiterhin Dossiers entgegennehmen muss, Koordinationsaufgaben erledigt, die Schweiz nach aussen vertritt, etc.

⁵⁹ Erläuternder Bericht zum HUÜ (siehe Fussnote 52), Rz. 86

d. Interkantonale Zusammenarbeit⁶⁰

Auch kantonsübergreifende Behördenorganisationsmodelle kommen in Frage. So arbeiten z.B. gewisse Kantone bei der Anerkennung ausländischer Zivilstandsereignisse zusammen;⁶¹ und auch die Adoptionsverordnung sieht in Art. 2 Abs. 3 vor, dass jeder Kanton seine Zuständigkeiten auf andere Kantone oder eine interkantonale Behörde übertragen kann.

Aufbau; Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf; Vorteile

Siehe Ziff. 4.1c. Hinzu kommt der grosse Vorteil, dass Fachwissen und Erfahrung konzentriert werden können, wenn mehrere Kantone mit tiefen Fallzahlen die Sachbearbeitung zusammenlegen.

Nachteile

Der persönliche Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern ist weniger direkt, was den Hauptvorteil kantonalen Behörden relativiert; und die geltend gemachten bevorschussten Forderungen betreffen nicht mehr unbedingt den fraglichen Kanton.

Kantonsübergreifende Organisationsmodelle sind einfacher gesagt als umgesetzt. So ist z.B. der Adoptionsbereich mit vergleichbaren Problemen konfrontiert wie das grenzüberschreitende Alimentenkasso: tiefe Fallzahlen in vielen Kantonen, daraus folgend wenig Erfahrung und keine Spezialisierung. Dennoch wurde im Adoptionsbereich bislang noch keine kantonsübergreifende Behörde geschaffen, obwohl seit vielen Jahren darüber diskutiert wird.

e. Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion

In mehreren ausländischen Staaten wurden die Aufgaben, die sich aus dem Unterhaltsübereinkommen ergeben, komplett bei einer einzigen Behörde zentralisiert. So können sich z.B. die Antragstellenden in Norwegen und den Niederlanden direkt an eine Zentralbehörde wenden und ihre Anträge online einreichen; die Zentralbehörde kümmert sich anschliessend um die gesamte Sachbearbeitung. Diese Lösung wäre auch in der Schweiz umsetzbar, und wurde insbesondere im Bereich der Kindesentführungen so umgesetzt, wo sich eine Bundeszentralbehörde um die Sachbearbeitung für das ganze Land kümmert, auch wenn die Situation angesichts der tieferen Fallzahlen (ca. 100 Kindesentführungsfälle pro Jahr) nicht unbedingt vergleichbar ist.

Aufbau

- Die ZB-BJ ist grundsätzlich für die gesamte Sachbearbeitung und alle unter dem Übereinkommen anfallenden Aufgaben zuständig, sowohl bei den eingehenden als auch bei den ausgehenden Gesuchen, egal ob bevorschusst oder nicht, und sowohl für die unterhaltsberechtigten als auch die unterhaltspflichtigen Personen. Sie steht im direkten Kontakt mit den betroffenen Personen. Zur Sachbearbeitung durch die ZB-BJ gehören bei den *eingehenden* Gesuchen die Anerkennung und Vollstreckung sowie Titelerrichtung und -abänderung, letzteres gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den KESB; bei den *ausgehenden* Gesuchen kümmert sich die ZB-BJ um die Dossievorbereitung (in Zusammenarbeit mit der antragstellenden Person bzw. der bevorschussenden Behörde: d.h. Zusammenstellung der vollstreckbaren Ausfertigung des Titels, Rückstandsberechnung unter Berücksichtigung allfälliger Vorschüsse, Vollmachten, etc.), gegebenenfalls inklusive Organisation der Übersetzung der Unterlagen; die grenzüberschreitende Übermittlung des Dossiers; der Kontakt

⁶⁰ Dieses Modell wurde in der Arbeitsgruppe nicht besprochen.

⁶¹ www.gl.ch > Verwaltung > Sicherheit und Justiz > Justiz > Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Glarus > Zivilstandsereignisse im Ausland

mit den ausländischen Behörden; Adressnachforschungen sowie Abklärung der Vermögensverhältnisse der unterhaltspflichtigen Person bei der ausländischen Zentralbehörde; Sachstandsnachfragen; die Beratung/Information der unterhaltsberechtigten Personen bzw. bevorschussenden Behörden; die Bearbeitung von Akteneinsichtsgesuchen; die Entgegennahme von Zahlungen aus dem Ausland, sofern die Überweisung wegen Transferschwierigkeiten (Checkzahlungen etc.) nicht direkt an die berechtigten Personen oder Gemeinwesen erfolgen kann, oder weil verschiedene Behörden bevorschusst haben und die Zahlung zwischen mehreren Gläubigern aufgeteilt werden muss; sowie die Erleichterung der Zustellung von Schriftstücken und der Beweiserhebung; Anträge auf Titelerrichtung und -abänderung im Ausland werden in Zusammenarbeit mit der ausländischen Partnerbehörde bearbeitet. Hinzu kommen *Grundsatzaufgaben* wie z.B. die Know-How-Sammlung, der Unterhalt einer Webseite mit Informationen, das Erstellen von Merkblättern, etc.

- Die Kantone sind nur noch für jene Aufgaben zuständig, die der Bund mangels Informationen bzw. mangels Unterlagen oder mangels Entscheidungskompetenz gar nicht erledigen kann. Dies betrifft z.B. Informationen über die Rückstände (nur die Gläubiger [Behörde oder natürliche Person] wissen, wieviel Geld bezahlt worden ist); das Einreichen von Bevorschussungsentscheiden; oder Entscheidungen über Fallabschluss, Stundung, Schulderrlass etc., wenn auch der Kanton oder eine Gemeinde an den Geldern berechtigt ist.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Gestützt auf die Umfrage bei den kantonalen Alimenteninkassostellen (Ziff. 2.4) sowie Zahlen aus Deutschland kann davon ausgegangen werden, dass für die Sachbearbeitung pro 140-150 Dossiers eine Vollzeitstelle benötigt wird. Die ZB-BJ muss abhängig von der Anzahl zu bearbeitender Dossiers (siehe Ziff. 2.4) entsprechend personell ausgestattet werden.
- Dieses Personal könnte nur teilweise auf kantonaler und kommunaler Ebene abgebaut werden, da viele kantonale/kommunale Sachbearbeitende nur zu einem geringen Prozentsatz internationale Dossiers betreuen. Einsparungen wären nur in jenen Kantonen möglich, die aktuell viele Fälle bearbeiten.
- Der Personalbedarf liesse sich vermutlich auch dann nicht wesentlich reduzieren, wenn Prozessschritte mittels einer Informatiklösung automatisiert werden, denn es ist fraglich und wohl zu verneinen, ob z.B. Formulare, welche die antragstellenden Personen direkt ausfüllen und elektronisch übermitteln, wirklich zu Vereinfachungen führen. Das Ausfüllen eines Formulars mit komplexen juristischen Angaben dürfte sowohl aus sprachlichen und technischen als auch aus inhaltlichen Gründen viele Personen überfordern, egal ob es online oder auf Papier daherkommt. Zudem werden häufig noch Originaldokumente in Papierform benötigt (z.B. Urteile für die Zwangsvollstreckung). Es ist zu vermuten, dass im Endeffekt trotz eines online-Formulars persönliche Unterstützung geboten werden müsste, um den antragstellenden Personen zu erklären, wo und in welcher Form die notwendigen Unterlagen (je nach anwendbarer Rechtsgrundlage z.B. Originaltitel, Übersetzungen, beglaubigte Kopie, Zustellnachweise, Rechtskraftbescheinigungen, Anhang V LugÜ, etc.) beschafft werden müssen. Abgesehen davon kostet auch eine Informatiklösung viel Geld und muss regelmässig aktualisiert werden und ist kein Garant für Erfolg⁶².
- Die Finanzierung der zusätzlichen Stellen einer Bundeszentralbehörde wäre anlässlich der Ausarbeitung eines Umsetzungsgesetzes zu klären.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4).

⁶² Siehe z.B. die Erfahrung in Dänemark, wo ein Informatikprojekt im Kindesunterhaltsbereich mehr Probleme geschaffen als gelöst hat, was 2019 Anlass zu einer parlamentarischen Untersuchung gab; siehe S. 74 des Jahresberichts des Ombudsmans, abrufbar unter <https://en.ombudsmanden.dk> > publications > annual reports > 2019.

Vorteile

- Zentralisierung von juristischem und sprachlichem Fachwissen. Länder mit zentralisierten Behörden haben die Möglichkeit, sich Spezialwissen anzueignen, indem sie z.B. Jurist/innen mit besonderen Sprach- und Rechtskenntnissen anstellen, um die Fallbearbeitung mit gewissen Ländern zu erleichtern und somit auch zu beschleunigen.
- Erfahrungsaufbau und dadurch Effizienzgewinne bei repetitiven Aufgaben und juristischen Abklärungen.
- Schnellere Kommunikationswege: Die Sachbearbeitung ist in Staaten mit zentral organisierten Alimenterinkassostellen dank weniger Zwischenstellen massiv schneller.⁶³
- Auch die Schulung und der Erfahrungsaustausch wird wesentlich einfacher, wenn nur die Mitarbeitenden einer zentralisierten Behörde geschult werden müssen, anstatt hundert Mitarbeitende von lokalen Behörden, die nur sporadisch internationale Fälle bearbeiten.
- Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Die Bearbeitung der eingehenden Gesuche durch eine Bundeszentralbehörde hat den Vorteil, dass dieselben Personen, die auch schon die Vollständigkeit des Dossiers beim Eintreffen überprüft haben, die Betreuung und gegebenenfalls die Rechtsöffnung beantragen können. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden; es müssen nicht aufwändige Erläuterungen an eine weitere Behörde erfolgen, damit sie für die Vollstreckungsverfahren umfassend im Bilde und dokumentiert ist resp. eine solche Behörde muss sich den Sachverhalt und die Rechtsgrundlagen nicht auch noch erarbeiten. Zudem können Rückfragen an die ausländischen Behörden zeitnah und gegebenenfalls in Fremdsprachen erfolgen.
- Kein Zuständigkeitswechsel beim Umzug der unterhaltspflichtigen Person in einen anderen Kanton.
- Organisatorische Effizienzgewinne, wenn die Bundeszentralbehörde im Bundesamt für Justiz (BJ) angesiedelt ist, da das BJ bereits heute die Schweizer Zentralbehörde für verschiedene Haager Rechtshilfeübereinkommen ist. Z.B. erteilt das BJ die Bewilligungen für Beweiserhebungen per Telefon, die in Unterhaltsprozessen im Ausland vermehrt eingesetzt werden, um Personen in der Schweiz zu befragen. Das BJ vertritt die Schweiz zudem bei der Haager Konferenz für internationales Privatrecht und den Spezialkommissionen zur Prüfung der praktischen Durchführung der Übereinkommen, und ist in Projekte mit Bezug zum bzw. Nutzen für das Alimenterinkasso wie z.B. die Nationale Adressdatenbank oder den Austausch von elektronischen Betreibungsdaten involviert. So könnten Synergien genutzt werden.
- Die ausländischen Alimenterinkassobehörden verlangen in der Regel die Angabe *einer* Kontoverbindung pro unterhaltspflichtiger Person für Überweisungen, auch wenn dieser unterhaltspflichtigen Person unter Umständen mehrere Gläubiger gegenüberstehen (z.B. unterhaltsberechtigte natürliche Person sowie diverse Gemeinden in verschiedenen Kantonen, die Bevorschussungen geleistet haben). Eine Bundeszentralbehörde kann solche Zahlungen einfacher verarbeiten und aufteilen als eine kantonale Behörde.
- Einfachere Umsetzung/Integration der Sachbearbeitungssoftware iSupport, wenn diese nur auf Stufe Bund eingesetzt wird und nicht in 26 Kantonen.

Nachteile

- Gemäss der Inkassohilfeverordnung (InkHV) müssen die Kantone Fachstellen aufbauen und die Mitarbeitenden für die sehr anspruchsvolle Tätigkeit ausbilden. Der Leistungskatalog der Fachstellen (s. Art. 12 InkHV) umfasst auch viele der Dienstleistungen, die für das internationale Alimenterinkasso relevant sind. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde deshalb von einigen vorgebracht, dass es zu ineffizienten Doppelspurigkeiten führen könnte, wenn parallel zu den kantonalen Fachstellen

⁶³ RMUS MARIJANA, Bachelorthesis 2020 PHW Bern zum Thema « Wie kann die Bearbeitung der internationalen Alimenterfälle bei der schweizerischen Zentralbehörde effizienter gestaltet werden? ». Die Autorin vergleicht die Arbeitsorganisation im internationalen Alimenterinkassobereich der Schweiz mit Deutschland, Norwegen und den Niederlanden.

eine Fachstelle mit Sachbearbeitungsfunktion auf Stufe Bund gebildet würde, deren Aufgaben sich nicht wesentlich von jenen der kantonalen/kommunalen Fachstellen gemäss InkHV unterscheiden.⁶⁴

- Auch bei einer kompletten Zentralisierung der Sachbearbeitung beim Bund kommen die kantonalen Stellen nicht umhin, die Dossiers zumindest teilweise selbst vorzubereiten oder bei der Dossievorbereitung zu unterstützen, denn nur die kantonalen Fachstellen verfügen über gewisse Informationen und Dokumente (z.B. Rückstandsberechnungen unter Berücksichtigung der geleisteten Vorschüsse), die für die Dossievorbereitung notwendig sind. So oder so müsste also in vielen Fällen eine kantonale oder kommunale Fachstelle in die Dossievorbereitung mit einbezogen werden.
- In vielen Fällen besteht zudem ohnehin bereits ein Kontakt zwischen den unterhaltsberechtigten Personen und den kantonalen Fachstellen, z.B. weil in einem Fall sowohl Alimentenbevorschussung (durch die Gemeinde/Kanton) und grenzüberschreitende Inkassohilfe notwendig sind, oder weil ein Fall zunächst auf nationaler Ebene bearbeitet und erst später international wurde. In solchen Fällen wäre es ineffizient, wenn sich die gesuchstellenden Personen für die Vorbereitung der internationalen Dossiers an eine andere Stelle wenden müssten als jene, bei denen sie z.B. bereits die Alimentenbevorschussung beantragt haben. Auch die Vorgeschichte des Falles (welche Schritte wurden z.B. bisher zur Verjährungsunterbrechung unternommen?) ist oft nur den kantonalen Fachstellen bekannt. Es erscheint sinnvoll, diese vorbestehenden Direktkontakte zwischen den lokalen Behörden und den Gesuchstellenden zu nutzen, was gegen eine komplette Sachbearbeitung durch eine Bundeszentralbehörde spricht.
- Wurden Unterhaltsbeiträge teilbevorschusst, ist neben der natürlichen Person auch das bevorschussende Gemeinwesen daran interessiert, ein Inkassodossier einzureichen, um die bevorschussten Beträge zurückzuerhalten. In solchen Fällen ist es einfacher, wenn diese Gesuche von einer Stelle auf Kantons- oder Gemeindeebene gesammelt und koordiniert eingereicht werden, damit bei Unterlagen, die von beiden Gläubigern eingereicht werden müssen, Synergien genutzt werden können. Würde die Dossievorbereitung durch eine Bundeszentralbehörde erfolgen, könnte dieser Vorteil nicht genutzt werden, und das Inkasso würde unter Umständen z.B. nur für die Privatperson beantragt, nicht aber für das Gemeinwesen.

f. Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossievorbereitung

Um die Vorteile einer Bundeszentralbehörde zu nutzen, aber gleichzeitig die vorgenannten Nachteile so weit wie möglich zu vermeiden, könnten gewisse Vorbereitungsaufgaben auf der Stufe der Kantone bzw. Gemeinden belassen werden, aber die weitere Sachbearbeitung bei einer Bundeszentralbehörde zentralisiert werden. Unter Berücksichtigung der im Ausland bei der Umsetzung des HUÜ gewonnenen Erfahrungen (insbesondere in Deutschland) wäre z.B. denkbar, die Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche komplett bei einer Bundeszentralbehörde zu zentralisieren, die ausgehenden Gesuche aber durch die von den Kantonen bezeichneten Stellen vorbereiten zu lassen.

Aufbau

- Bei den ausgehenden Gesuchen ist die vom Kanton bezeichnete Stelle die erste Anlaufstelle für die unterhaltsberechtigte Person, und dafür zuständig, ein komplettes und nötigenfalls übersetztes Dossier vorzubereiten und bei der Bundeszentralbehörde einzureichen. Zudem bleibt die vom Kanton bezeichnete Stelle für allfällige Dossierergänzungen oder z.B. das regelmässige Nachreichen von aktualisierten Rückstandsberechnungen zuständig. Auch die Vorbereitung des Dossiers für die

⁶⁴ Andere Arbeitsgruppenmitglieder waren jedoch der Ansicht, dass die internationalen Fälle wesentlich komplizierter seien und unbedingt bei einer Bundeszentralbehörde konzentriert werden müssten.

Titelerrichtung⁶⁵ oder Abänderung zugunsten der unterhaltsberechtigten Personen wird von den Behörden auf Stufe Kanton oder Gemeinde unterstützt, da sie i.d.R. bereits vorher den Direktkontakt mit diesen Personen haben.

- Der Rest der Sachbearbeitung (zu den Aufgaben siehe Ziff. 4.1e «Aufbau»; hinzu käme noch die Organisation/Vermittlung von Schulungen und Weiterbildungen zuhanden der kantonalen Behörden) wird durch die Bundeszentralbehörde erledigt.
- Bei den eingehenden Fällen, die aus dem Ausland in die Schweiz geschickt werden, ist grundsätzlich die Bundeszentralbehörde für die gesamte Sachbearbeitung zuständig, wie z.B. den Direktkontakt mit der unterhaltspflichtigen Person, die Betreuung und nötigenfalls Rechtsöffnung.
- Die Bundeszentralbehörde bearbeitet zudem auch allfällige Anträge der unterhaltspflichtigen Personen.
- Wenn Anträge auf Titelerrichtung oder Abänderung im Ausland gestellt und in die Schweiz zur Erledigung übermittelt werden, können diese im Bedarfsfall von der Bundeszentralbehörde an lokale KESB oder private Anwältinnen und Anwälte übertragen werden.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Damit die ZB-BJ neue Aufgaben wahrnehmen kann, sind zusätzliche Stellen nötig. Pro 150-200 Dossiers ist eine Sachbearbeitendenstelle vorzusehen, wenn die Vorbereitung bereits auf kantonaler Ebene erfolgt.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Kosten zu klären (Ziff. 3.4).

Vorteile

- Jede Stufe im Bundesstaat übernimmt jene Aufgaben, die sie am besten erledigen kann: Durch die Konzentration der Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche bei einer einzigen Stelle auf Stufe Bund ergeben sich die vielen bereits unter Ziff. 4.1e erwähnten Vorteile (Zentralisierung von Fachwissen, fachliche und organisatorische Effizienzgewinne, schnellere Kommunikationswege, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Vereinfachungen bei der Entgegennahme von Zahlungen, kein Zuständigkeitswechsel beim Umzug der unterhaltspflichtigen Person in einen anderen Kanton, etc.).
- Die Dossievorbereitung der ausgehenden Gesuche auf Stufe Kanton/Gemeinde hat den Vorteil der Bürgernähe: Die Stellen, die Erfahrung im Direktkontakt mit Bürgerinnen und Bürgern haben, können diese auch weiterhin bei der Dossievorbereitung unterstützen. Diese Behörden verfügen entweder bereits über die notwendigen Informationen und Dokumente (z.B. Bevorschussungsent-scheide) oder können diese einfach erstellen (z.B. Rückstandsrechnungen). Zudem können all-fällige fehlende Informationen (z.B. Veröffentlichungen im Amtsblatt im Hinblick auf die Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen im Ausland; Nachweise der durch das Gericht unternommenen Zustellversuche; Vollstreckbarkeitsbescheinigungen) auf dieser Stufe einfacher aufgetrieben werden, oder wurden allenfalls bereits im Rahmen der Alimentenbevorschussung geprüft und sind vorhanden. Es macht deshalb Sinn, dass sich unterhaltsberechtigte Personen zunächst an eine Behörde auf Stufe Kanton oder Gemeinde wenden, um das Unterhaltsdossier vorzubereiten und zu vervollständigen. Diese Aufgabe unterscheidet sich im Übrigen auch nicht wesentlich von der Tätigkeit der kantonalen oder kommunalen Fachstellen im Rahmen des nationalen Alimenteninkassos gemäss der InkHV. Mit diesem Ablauf können auch Doppelspurigkeiten vermieden werden, und insbesondere Privatpersonen von der Last, alles zweimal erklären und beschaffen zu müssen, befreit werden.

⁶⁵ Bei Titelerrichtungen könnte es ratsam sein, dass andere Behörden als die Fachstellen für Alimenteninkasso als zuständig bezeichnet werden, nämlich z.B. die KESB. Diese hatten evtl. bereits Kontakt mit der Kindesmutter, haben aber jedenfalls Know How betr. Titelerrichtungen.

Nachteile

- Die Kantone würden einen Teil ihrer heutigen Aufgaben abgeben, was nicht alle wollen.
- Weiterhin Bedarf an Schulungen und Weiterbildungen für die Sachbearbeitenden in den Kantonen, die für die Dossievorbereitung zuständig sind.

g. Fakultative Bundeszentralbehörde

Eine Bundeszentralbehörde kann auch dergestalt aufgebaut werden, dass sie nur für die Sachbearbeitung jener Fälle zuständig ist, die ihr von den Kantonen übertragen werden.

Aufbau

- Die Entscheidung, ob die Fallbearbeitung der ein- und ausgehenden Fälle an die Bundeszentralbehörde übertragen oder vom Kanton gemäss der von ihm gewählten Organisationsform erledigt wird, bleibt jedem Kanton überlassen.
- Alternativ könnte vorgesehen werden, dass die Bundeszentralbehörde grundsätzlich für alle Fälle zuständig ist, ausser wenn sich ein Kanton aktiv dagegen entscheidet; auch dies würde die kantonale Organisationsautonomie wahren, gleichzeitig aber die Bundeszentralbehörde stärken (*Nudging*).
- Die Übertragung der Fallbearbeitung an die Bundeszentralbehörde muss immer alle Fälle eines Kantons umfassen, da die Ressourcen sonst nicht planbar sind und es ineffizient wäre, bei jedem einzelnen Fall immer kontrollieren zu müssen, wer für die Bearbeitung zuständig ist.
- Jene Kantone, die sich selbst um die Sachbearbeitung kümmern wollen, sollten einige wenige Zentrale Behörden (Ziff. 4.1c) einsetzen oder eine Konkordatslösung (Ziff. 4.1d) vorsehen müssen, die auch für den Direktkontakt mit den ausländischen Behörden zuständig ist. Sonst blieben alle Nachteile des status quo (Ziff. 4.1a) bestehen.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Der zusätzliche Personalbedarf einer Bundeszentralbehörde hängt davon ab, welche Kantone die Sachbearbeitung an den Bund übertragen. Wie unter Ziff. 2.4 ausgeführt kann grob geschätzt davon ausgegangen werden, dass bei der Sachbearbeitung pro 140-150 Fälle eine Stelle nötig ist. Wenn also z.B. die zehn Kantone mit den tiefsten Fallzahlen (AI, AR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR: auf diese Kantone entfielen 2020 insgesamt 53 ausgehende und 126 eingehende Dossiers) die Sachbearbeitung an die ZB-BJ übertragen würden, bräuchte es dafür nur etwas mehr als eine zusätzliche Stelle.
- Für die übernommenen Fälle müsste die Bundeszentralbehörde vom normalerweise zuständigen Kanton mit einer Fallpauschale entschädigt werden.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4).

Vorteile

- Eine fakultative Bundeszentralbehörde belässt den Kantonen die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit, trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung, und beachtet die Organisationsautonomie der Kantone (Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 2 BV).

- Eine fakultative Bundeszentralbehörde entspräche einem Anliegen vieler Kantone: Im Rahmen der Vernehmlassung zur Inkassohilfeverordnung⁶⁶ wünschten sich 2017 ungefähr die Hälfte der Kantone eine «Kann-Bestimmung» für die Übertragung der internationalen Inkassohilfefälle an eine Bundeszentralbehörde.

Nachteile

- Beim Alimenteninkasso geht es um ein Massengeschäft mit ca. 2840 laufenden Fällen (Anzahl offener Fälle im BJ Ende 2020). Um effizient arbeiten und von Erfahrungen profitieren zu können, ist es deshalb von Vorteil, wenn immer dieselben Sachbearbeitenden für dieselben Kantone und dieselben Länder zuständig sind. Solch eine Effizienzsteigerung und solch ein Erfahrungsgewinn kann sich aber nur einstellen, wenn alle Fälle bei einer einzigen Behörde konzentriert werden.
- Ca. 15% der unterhaltspflichtigen Personen ziehen während der Bearbeitungsdauer eines Dossiers mindestens einmal um; dies kann bei jedem Umzug zu Zuständigkeitswechseln führen, wenn je nach Kanton eine andere Behörde zuständig ist.
- Wenn je nach Kanton und je nach Fall andere Abläufe zur Anwendung kämen, würde die Sachbearbeitung verkompliziert und der Effizienzgewinn einer Bundeszentralbehörde relativiert. Es wäre den ausländischen Partnerbehörden nur schwer vermittelbar, wenn in einem Fall alles über die Bundeszentralbehörde läuft, in einem anderen Fall aber der Kanton (bzw. jede einzelne Gemeinde) zuständig ist.
- Wenn die Schweiz ein Übereinkommen ratifiziert, muss sie auch für die Erfüllung ihrer staatsvertraglichen Pflichten mit einer angemessenen Qualität sorgen. Diese Qualität kann nicht gewährleistet werden, wenn es jedem Kanton überlassen bleibt, sich selbst um die Sachbearbeitung der internationalen Dossiers zu kümmern bzw. diese an jede einzelne Gemeinde zu übertragen, möglicherweise ohne die zuständigen Stellen mit den nötigen personellen, sprachlichen und juristischen Ressourcen auszustatten. Schon heute stellt sich dieses Problem in einzelnen Kantonen. Die Vorteile einer Bundeszentralbehörde würden dadurch relativiert.
- Der Aufwand für die Aus- und Weiterbildung der kantonalen Sachbearbeitenden sowie die mehrsprachige Vermittlung von Know-how für die Sachbearbeitung bleibt immer gleich hoch, auch wenn nur wenige Kantone die Sachbearbeitung behalten würden. Es wäre ineffizient, diesen Aufwand nur für wenige Kantone zu betreiben.
- Mit der InkHV wollte der Gesetzgeber die Inkassohilfe nicht nur effizienter ausgestalten, sondern auch für alle Unterhaltsberechtigten in der ganzen Schweiz die gleiche Unterstützung gewährleisten. Das Modell fakultative Bundeszentralbehörde birgt aber das Risiko, dass die Ungleichbehandlung bei den internationalen Alimenteninkassofällen weiterbestehen würde.

4.2 Rückmeldungen zu den Organisationsoptionen

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe, die Rückmeldungen der BeKo-SODK sowie der Austausch im Rahmen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD (Ziff. 1.2) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a. Forderung nach mehr Unterstützung durch den Bund

Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe befürworteten eine stärkere Rolle der ZB-BJ, sei dies in Form von mehr Unterstützung zuhanden der sachbearbeitenden Stellen, oder durch direkte Übernahme der Sachbearbeitung im Sinne einer Bundeszentralbehörde.

⁶⁶ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD

b. Spezialisierung und Verfahrensbeschleunigung durch Konzentration

In der Arbeitsgruppe bestand Konsens, dass für die internationalen Fälle eine Konzentration der Sachbearbeitung und eine Spezialisierung von Vorteil sind, damit Erfahrung, Fachwissen und sprachliche Kompetenz gesammelt und die Verfahrensabläufe beschleunigt werden können. Dieser Grundgedanke wurde auch am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD im März 2021 bestätigt: Eine Bündelung der Ressourcen sei zu begrüssen, da damit die Qualität der Sachbearbeitung gesteigert werden könne.

Offen blieb in der Arbeitsgruppe aber, ob die Spezialisierung und Konzentration auf kantonaler Ebene (bzw. in grossen Städten: auf kommunaler Ebene) erfolgen sollte, oder ob eine Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion vorzuziehen wäre, die gegebenenfalls fakultativ ausgestaltet sein könnte. Die Vorstellungen der Aufgaben einer Bundeszentralbehörde variierten von «mehr Unterstützung als heute» bis zur «kompletten Sachbearbeitung inklusive Kontakt mit den betroffenen Personen». Auch am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD wurde hervorgehoben, dass für eine Ressourcenbündelung verschiedene Optionen (Bundeszentralbehörde, Konkordate, kantonale Lösungen) in Frage kommen.

Viele in der Arbeitsgruppe, insbesondere die Sachbearbeitenden aus kleineren Gemeinden mit wenig Fällen, waren klar für den Aufbau einer Bundeszentralbehörde. Andere, insbesondere Vertreter von grösseren Städten sowie teilweise von Kantonen mit zentralisierter Sachbearbeitung, waren aber nicht von der Notwendigkeit einer Bundeszentralbehörde überzeugt, bzw. sprachen sich für eine fakultative Bundeszentralbehörde aus (Ziff. 4.1g).

Die BeKo-SODK, die zu einem Entwurf des Berichts konsultiert wurde, äusserte sich dahingehend, dass aus fachlicher Optik und aus Effizienzüberlegungen das Modell einer Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossievorbereitung den Besonderheiten des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos am besten gerecht würde. Unter Berücksichtigung der föderalistischen Aspekte solle aber das Modell einer fakultativen Bundeszentralbehörde ebenfalls weiterverfolgt werden. Diese Ansicht wurde vom Präsidium der SODK am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD im März 2021 bestätigt.

5 Haager Unterhaltsprotokoll

Das Haager Unterhaltsprotokoll von 2007 (HUP) regelt das auf Unterhaltspflichten anwendbare Recht. Es modernisiert das auch für die Schweiz geltende Haager Übereinkommen von 1973 über das anwendbare Recht, das Schwachstellen aufweist (dazu Ziff. 2.5b). Die Schweiz hatte sich aktiv an den Verhandlungen zum Protokoll beteiligt: Der Schweizer Delegierte Prof. Andrea Bonomi war Vorsitzender der Arbeitsgruppe, die das Protokoll ausgearbeitet hat, und er ist Autor des offiziellen Berichts zum HUP.⁶⁷

Das HUP baut auf den Regeln des Haager Übereinkommens von 1973 auf und verbessert sie punktuell. Gemäss der allgemeinen Regel des Protokolls richtet sich die Unterhaltspflicht grundsätzlich nach dem am gewöhnlichen Aufenthaltsort der berechtigten Person geltenden Recht, da dieses Recht den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweist. Auch für den nachehelichen Unterhalt gilt grundsätzlich (das HUP sieht allerdings Ausnahmen vor) das Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsorts und nicht mehr, wie unter dem 1973er-Übereinkommen, das auf die Scheidung oder Trennung angewandte Recht. Dies ist im

⁶⁷ BONOMI ANDREA, Protokoll vom 23. November 2007 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht, Erläuternder Bericht, Oktober 2009, www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 39 > Hcch Veröffentlichungen > Rapport explicatif sur le Protocole HCCH Loi applicable aux obligations alimentaires de 2007.

Resultat sachgerechter. Das Protokoll enthält zudem Bestimmungen zur Rechtswahl, welche die Parteiautonomie stärken, und sieht in gewissen Situationen die Anwendung des am Gerichtsort geltenden Rechts vor, was die Rechtsanwendung vereinfacht, wenn Schweizer Gerichte Schweizer Recht anwenden können.

Das Haager Unterhaltsprotokoll ist inhaltlich unproblematisch und kompatibel mit den Schweizer Rechtsgrundsätzen. Umsetzungsarbeiten sind nicht nötig. Mit einer Ratifikation des Protokolls hätte die Schweiz das gleiche Regime betreffend anwendbares Recht wie die meisten Staaten der EU, Brasilien und weitere Staaten. Dies würde die Rechtsanwendung vereinfachen und einen Wettlauf zu den Gerichten verringern, da dieselben Kollisionsnormen angewendet werden, egal wo auf Unterhalt geklagt wird.

Aus den genannten Gründen kann in Beantwortung des Postulatsauftrags gesagt werden, dass die Ratifikation des Haager Unterhaltsprotokolls problemlos möglich und aus Sicht des Bundesrates auch wünschenswert ist. Der Bundesrat befürwortet deshalb eine baldige Ratifikation.

6 Gesamtwürdigung

Aus Sicht des Bundesrates bringt ein Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen und zum Haager Unterhaltsprotokoll klare Vorteile:

Die Ratifikation des Haager Unterhalts*protokolls* (Ziff. 5), an dessen Ausarbeitung die Schweiz aktiv beteiligt war, ist vorbehaltlos zu empfehlen und kann ohne weitere Umsetzungsarbeiten sofort erfolgen. Die modernen Vorschriften würden bekannte Schwachstellen der heutigen Übereinkommen verbessern und zu einheitlichen Regeln über das anwendbare Recht führen, was im Interesse aller liegt.

Auch die Ratifikation des Haager Unterhalts*übereinkommens* ist aus Sicht des Bundesrates zu empfehlen, denn die Vorteile und Chancen des neuen Übereinkommens (Ziff. 3.2) überwiegen die möglichen Nachteile und Risiken klar (Ziff. 3.3). Viele der rechtlichen Probleme und praktischen Herausforderungen des heutigen Systems (Ziff. 2.5) würden mit dem neuen Übereinkommen gelöst (Ziff. 3.4) und die Durchsetzung der Ansprüche der bevorschussenden Gemeinden sowie der Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz verbessert.

Vor einer Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens muss aber geklärt werden, ob die Sachbearbeitung auf Stufe der Kantone und Gemeinden erfolgen soll, oder auf Stufe Bund, oder von allen gemeinsam. Diese Frage betrifft den Kern des Föderalismus und hat auch finanzielle Konsequenzen. Bei der Befragung der Kantone, Konferenzen und sachbearbeitenden Personen hatte sich keine klare Linie abgezeichnet. Daher sollte die konkrete Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen sowie die Finanzierung in einem Umsetzungsgesetz geregelt werden. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses wird die Meinung der Kantone abgeholt und berücksichtigt werden können, damit das HUÜ so umgesetzt wird, wie es am besten zur Schweiz passt. Da der Nutzen der Schuldeneintreibung im Zusammenhang mit den bevorschussten Unterhaltszahlungen letztendlich den Kantonen und Gemeinden zugutekommt, wären die Kosten einer entsprechenden Erweiterung der Bundesaufgaben gestützt auf Art. 43a der Bundesverfassung zumindest teilweise durch diese zu tragen.

Angesichts der Föderalismus- und Finanzfragen, die die Umsetzung des HUÜ in der Schweiz aufwirft, muss der Anstoss für weitere Arbeiten inklusive Richtungsentscheid für das weiterzuverfolgende Behördenorganisationsmodell aus dem Parlament kommen.



Berne, 18 juin 2021

Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments – possibilités de mise en œuvre en Suisse

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.3105 Vogler « Protéger les familles et décharger les collectivités publiques. Examen de l'opportunité de ratifier la Convention de La Haye sur les obligations alimentaires »

Table des matières

Condensé	3
1 Introduction.....	4
1.1 Postulat 19.3105 Vogler.....	4
1.2 Groupe de travail et participation des conférences cantonales	5
1.3 But et structure du rapport	5
2 Contexte	6
2.1 Considérations politiques.....	6
2.2 Contexte juridique actuel	7
a. Sur le plan national	7
b. Sur le plan international	8
2.3 Compétence et organisation des autorités.....	8
2.4 Statistiques	9
2.5 Problèmes et défis.....	12
a. Règles obsolètes et lacunes dans le droit en vigueur.....	12
b. Manque de coordination du droit applicable.....	13
c. Trop d'acteurs, pas assez de spécialistes, pas assez de ressources.....	13
d. Digression : expériences à l'étranger et dans d'autres domaines du droit.....	14
2.6 Besoins avérés	15
3 Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments	16
3.1 Généralités	16
3.2 Avantages et opportunités	16
3.3 Inconvénients et risques	17
3.4 Nécessité d'adopter une loi d'application	18
3.5 Conclusion intermédiaire du Conseil fédéral.....	19
4 Organisation des autorités.....	21
4.1 Modèles d'organisation possibles	22
a. Statu quo : compétence partagée entre la Confédération et les cantons.....	22
b. Privatisation	24
c. Autorités centrales cantonales	25
d. Collaboration intercantonale	26
e. Autorité centrale fédérale ayant pour fonction de traiter les dossiers	27
f. Autorité centrale fédérale et préparation cantonale des dossiers	30
g. Autorité centrale fédérale facultative	31
4.2 Réactions suscitées par les différents modèles	33
a. Attente générale : davantage de soutien de la part de la Confédération	33
b. Spécialisation et accélération de la procédure via une concentration.....	33
5 Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires	33
6 Appréciation générale	34

Condensé

Les créanciers ont en Suisse droit au soutien des autorités en vue de l'exécution de leurs créances alimentaires, y compris envers des débiteurs vivant à l'étranger. Les bases légales qui régissent ce soutien sont toutefois dépassées.

La ratification de la Convention de La Haye de 2007, un texte plus moderne, apporterait bien des avantages. Elle permettrait de faire valoir aussi des avances sur contribution d'entretien, ce qui n'est souvent pas le cas aujourd'hui. De plus, un plus grand nombre de créanciers pourraient en Suisse profiter de l'exonération des frais de procédure à l'étranger. Le Conseil fédéral recommande par conséquent de ratifier la Convention de La Haye et le Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires.

Il y a lieu auparavant de régler la question de l'organisation des autorités chargées du recouvrement international d'aliments. Aujourd'hui, ce sont les cantons qui sont compétents pour traiter les demandes. Leurs modèles d'organisation sont extrêmement variés. Dans quelques cantons, la compétence est répartie entre des centaines de communes, tandis que d'autres ont centralisé le traitement au niveau du district ou du canton. Le rôle de la Confédération est subsidiaire : elle soutient les cantons et s'occupe de la transmission des dossiers au-delà des frontières.

L'organisation décentralisée du traitement des dossiers dans quelques cantons a pour effet que plusieurs services sont impliqués qui n'ont pratiquement jamais de cas internationaux à traiter. Ces services manquent donc souvent des connaissances et de l'expérience nécessaires. Même des cantons organisés de manière centralisée, disposant de suffisamment de ressources et traitant un nombre important de cas critiquent le manque de soutien de la Confédération et les retards dus au nombre d'autorités impliquées dans la procédure.

Plusieurs modèles entrent en ligne de compte pour la mise en œuvre de la Convention de La Haye : le *statu quo*, la privatisation, des autorités centrales cantonales, des concordats ou une autorité centrale fédérale. Une autorité centrale fédérale pourrait être compétente soit pour tous les cas, soit pour les cas des cantons ayant décidé de confier leur traitement à la Confédération et le payant via un forfait.

Les problèmes actuellement posés par le recouvrement international d'aliments peuvent être résolus par une concentration du traitement des dossiers auprès d'un aussi petit nombre de services que possible. Cela permettrait de concentrer les expériences et les connaissances, chose impossible à bien des cantons au vu du petit nombre de cas rencontrés. La préparation des dossiers devrait toutefois rester au niveau cantonal, parce que les autorités locales sont plus proches des citoyens. Elles ont peut-être aussi versé des avances et connaissent déjà la situation des créanciers. Cette tâche ne se distingue pas fondamentalement d'ailleurs des activités que les services cantonaux ou communaux exercent dans le cadre du recouvrement national d'aliments en vertu de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement.

Le principe de subsidiarité et le respect de l'autonomie des cantons en matière d'organisation commandent toutefois que ce soient eux qui décident de conserver ou non le traitement des dossiers et éventuellement de se coordonner entre eux, ou de transférer les tâches et les ressources à une autorité centrale fédérale. Les cantons optant pour un traitement cantonal des dossiers devraient toutefois instaurer une seule ou un petit nombre d'autorités centrales cantonales pour concentrer les connaissances et l'expérience, comme c'est le cas aujourd'hui dans les domaines de la protection internationale de l'enfant et de l'adulte et de l'adoption.

Au vu des questions de fédéralisme et de finances que la mise en œuvre de la Convention en Suisse soulève, il faut que l'impulsion de travaux complémentaires – décision concernant le modèle d'organisation à envisager comprise – vienne du Parlement.

1 Introduction

1.1 Postulat 19.3105 Vogler

Le postulat 19.3105 Vogler « Protéger les familles et décharger les collectivités publiques. – Examen de l'opportunité de ratifier la Convention de La Haye sur les obligations alimentaires » a été déposé le 19 mars 2019. Sa teneur est la suivante :

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il serait opportun que la Suisse adhère à la convention de La Haye de 2007 sur les obligations alimentaires, ainsi qu'au protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires. Dans son rapport, le Conseil fédéral montrera comment cette convention pourrait être mise en œuvre dans notre système fédéraliste. Il présentera les avantages et les inconvénients (en particulier un bilan coût-utilité) de différents modèles de mise en œuvre. Les cantons seront associés de manière appropriée à cet examen.

Les personnes ayant droit à des contributions d'entretien en Suisse peuvent demander aux autorités de l'aide en vue de l'exécution de créances d'entretien. Cette règle vaut également dans le cas où le débiteur vit à l'étranger. La Suisse a ratifié plusieurs conventions à cet effet, la plus importante étant la convention de New York de 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger.

Mais la convention de New York est dépassée, dans la mesure où, par exemple, elle ne règle pas expressément la question des avances sur contributions d'entretien. A l'heure actuelle, les communes avancent de nombreuses contributions d'entretien mais ne parviennent souvent pas à récupérer leur argent, les personnes débitrices domiciliées à l'étranger ne versant pas les sommes dues. Par ailleurs, certains États étrangers n'accordent pas d'aide au recouvrement aux enfants de Suisse ayant droit à des contributions d'entretien, car ils se fondent sur la définition de la pauvreté applicable chez eux. Par conséquent, les personnes domiciliées en Suisse ne sont en règle générale pas considérées comme pauvres selon les normes applicables dans ces pays, alors qu'elles sont dans le besoin selon les critères suisses.

La convention de La Haye relative aux obligations alimentaires résout ces problèmes. Elle traite la question des avances sur contributions d'entretien. Par ailleurs, l'entraide judiciaire est en principe accordée à tous les enfants. La convention facilite en outre l'accès au système informatique iSupport. Ce dernier permet de transmettre les demandes plus rapidement et rend la gestion des cas internationaux plus simple. La convention de La Haye a déjà été mise en œuvre dans près de 40 États, notamment au sein de l'UE ainsi qu'aux États-Unis.

À l'heure actuelle, l'aide au recouvrement des créances d'entretien relève de la compétence des autorités communales et cantonales, une autorité centrale de la Confédération fournissant une aide dans les cas internationaux. Lors de la consultation relative à l'ordonnance sur l'aide au recouvrement, de nombreux cantons ont proposé que les cas internationaux soient, en raison de leur complexité, traités de manière centralisée par la Confédération. Le rapport montrera donc également quels seraient les avantages et les inconvénients de la désignation d'un service central fédéral.

Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat. Le Conseil national l'a adopté le 21 juin 2019. Le Conseil fédéral a élaboré le présent rapport en exécution du mandat que le Parlement lui a confié.

1.2 Groupe de travail et participation des conférences cantonales

Actuellement, le recouvrement international d'aliments repose sur une structure fédéraliste, avec des autorités au niveau des cantons et des communes, ainsi qu'au niveau fédéral. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a constitué un groupe de travail afin d'associer les autorités et les prestataires qui sont chargés du recouvrement international d'aliments à l'échelon cantonal ou communal (nommés ci-après services de recouvrement ou offices spécialisés). Outre des représentants de certains cantons, communes et associations professionnelles (Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien), le groupe de travail a également accueilli des représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), de l'Association des communes suisses (ACS), de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et de la Conférence latine des autorités de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien (CLARA).

Le groupe de travail s'est réuni trois fois entre 2019 et 2020 pour discuter des problèmes que pose l'actuel système de recouvrement des aliments du point de vue des responsables de dossiers et de différents modèles pour l'organisation future des autorités.

La Commission consultative (CoCo)¹ du Comité de la CDAS a été priée d'évaluer le projet du présent rapport. La question de l'organisation des autorités a également été discutée lors de la rencontre de l'organe de contact tripartite DJFP²-CDAS-CCDJP en mars 2021. Les remarques ont été intégrées dans la version finale du rapport.

1.3 But et structure du rapport

Par ce rapport, le Conseil fédéral présente au Parlement une vue d'ensemble des possibilités de mise en œuvre en Suisse de la Convention sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, conclue le 23 novembre 2007 à La Haye (Convention de la Haye sur le recouvrement international d'aliments, CLaH07)³ et du Protocole sur la loi applicable aux obligations alimentaires, également conclu le 23 novembre 2007 à La Haye (Protocole de la Haye sur les obligations alimentaires)⁴. Il se concentre sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de recouvrement international d'aliments.

Le rapport résume tout d'abord le contexte politique et juridique du recouvrement national et international d'aliments et les problèmes qu'il pose actuellement du point de vue suisse, puis il fournit une vue d'ensemble des besoins en personnel et des flux financiers (voir ch. 2). Le chiffre 3 présente les avantages et opportunités qu'offre la nouvelle Convention de La Haye sur le recouvrement international d'aliments, mais aussi les risques qu'elle comporte et les défis qu'elle pose. Le chiffre 4 présente les modèles envisageables pour mettre en œuvre la CLaH07 en Suisse et résume les retours obtenus à ce propos. Le chiffre 5 expose les avantages du Protocole de La Haye sur les obligations alimentaires. La dernière section est consacrée à une appréciation globale des nouveaux instruments de La Haye sur les obligations alimentaires et de leur éventuelle mise en œuvre en Suisse (voir ch. 6).

¹ www.sodk.ch > Organisation > Commission consultative

² Département fédéral de justice et police

³ www.hcch.net > Instruments > Conventions > 38

⁴ www.hcch.net > Instruments > Conventions > 39

2 Contexte

Le recouvrement d'aliments concerne généralement les contributions d'entretien pour les enfants et les (ex-)époux qui ne sont pas payées. Dans ces cas, la Suisse fournit une aide en matière de prestations d'entretien (une aide au recouvrement et, selon les circonstances, une avance sur contributions d'entretien). Mais que se passe-t-il lorsque le débiteur et le créancier vivent dans des pays différents ? Dans ces cas, les créanciers et la collectivité qui a avancé les contributions d'entretien bénéficient d'un soutien pour faire valoir leurs prétentions dans un autre pays. L'aide au recouvrement international d'aliments concerne aussi bien les demandes de la Suisse vers l'étranger que celles qui sont adressées de l'étranger à la Suisse. Les cas internationaux exigent généralement un soutien plus important que l'aide au recouvrement fournie dans les cas purement internes, parce que la mise en œuvre est souvent bien plus complexe à l'étranger qu'en Suisse.

2.1 Considérations politiques

L'aide au recouvrement international d'aliments existe depuis des décennies en Suisse. En 1975, quand le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale les messages concernant les conventions internationales de La Haye de 1973 relatives aux obligations alimentaires⁵ et la Convention de New York de 1956 sur le recouvrement des aliments étrangers (CNY)⁶, il a souligné combien elles répondaient à des préoccupations humanitaires et à des besoins sociaux évidents sur le plan international⁷. L'objectif était de disposer d'instruments efficaces pour venir en aide à cette catégorie de créanciers particulièrement digne de protection que sont les créanciers alimentaires. « Notre pays contribuera en outre à l'unification des règles internationales dans un domaine où l'aspect humanitaire est primordial. »⁸ Ces intérêts ont conservé toute leur importance.

L'aide étatique au recouvrement d'aliments vise en premier lieu à soutenir les créanciers, qui sont le plus souvent des enfants. En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE)⁹, la Suisse s'est engagée à fournir cette aide (voir ch. 2.2b) et elle doit veiller à ce qu'elle soit fournie dans les faits et de manière efficace.

L'aide au recouvrement d'aliments sert aussi les intérêts de l'État et de la collectivité : il faut que ce soient en premier lieu les débiteurs – et non l'État ou la collectivité publique – qui financent les contributions d'entretien. Les débiteurs (le plus souvent les parents et les ex-époux) ne doivent pas pouvoir se soustraire à leurs obligations en déménageant à l'étranger.

Sur le plan national, la Confédération a déjà décidé d'améliorer le recouvrement d'aliments dans le cadre de la révision du droit de l'entretien de l'enfant. Le texte des art. 131, al. 1, et 290, al. 1, du code civil (CC)¹⁰ prévoit désormais que l'aide au recouvrement doit être fournie par un « office spécialisé désigné par le droit cantonal ». Afin d'améliorer et d'unifier l'aide au recouvrement, le législateur a introduit aux art. 131, al. 2, et 290, al. 2, CC une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral pour qu'il édicte une ordonnance définissant les prestations d'aide au recouvrement. La nécessité de cette révision de l'aide au recouvrement a été justifiée comme suit : « Un service d'aide au recouvrement trop faible permet à la personne débitrice de mauvaise volonté de se décharger au détriment de la

⁵ FF 1975 II 1405 ; Convention de La Haye du 2 octobre 1973 sur la loi applicable aux obligations alimentaires (CLaH73-loi applicable), RS 0.211.213.01 ; Convention de La Haye du 2 octobre 1973 concernant la reconnaissance et l'exécution de décisions relatives aux obligations alimentaires (CLaH73-reconnaissance), RS 0.211.213.02

⁶ FF 1975 I 1581, 1584, 1588 ; Convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger, conclue à New York le 20 juin 1956, RS 0.274.15

⁷ FF 1975 II 1405

⁸ FF 1975 II 1422

⁹ Convention relative aux droits de l'enfant conclue à New York le 20 novembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997, RS 0.107

¹⁰ RS 210

personne créancière et, en fin de compte, au détriment de la collectivité, qui doit alors assumer les frais d'entretien des personnes concernées. ... Un taux de recouvrement élevé pour les contributions avancées permet à la collectivité de réduire ses charges sociales. »¹¹ Le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance sur l'aide au recouvrement (OAiR)¹² le 6 décembre 2019 et elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Les motifs qui ont conduit à l'adoption de l'OAiR valent également dans le contexte international et mettent en évidence la nécessité d'agir pour améliorer le recouvrement d'aliments dans les cas internationaux. La section 7 de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement contient déjà quelques dispositions visant les causes de nature transfrontalière. Elle ne précise toutefois que les compétences en vigueur, sans résoudre les problèmes (voir ch. 2.5) du recouvrement international. Les travaux en vue d'une éventuelle ratification de la CLaH07 sont l'occasion de résoudre les problèmes qui ont été identifiés.

L'aide étatique au recouvrement prend du temps et coûte cher¹³. Le message relatif à l'instrument pré-décesseur de la CLaH07, la Convention de New York de 1956, évoquait déjà des « efforts sans aucun rapport avec le résultat que l'on pouvait escompter »¹⁴. Cela dit, l'opportunité de la ratification de la CLaH07 ne doit pas être évaluée sur la base de critères économiques tels qu'une comparaison des charges de personnel avec les sommes encaissées. En lien avec les montants recouverts ou le taux de succès du recouvrement international d'aliments, il faut tenir compte du fait que le recouvrement par les autorités contribue à accroître le paiement volontaire des contributions d'entretien : pour chaque franc encaissé par les autorités, on peut s'attendre à ce que des francs supplémentaires soient payés volontairement. À moyen et à long terme, la mise en œuvre efficace des créances d'entretien permettra vraisemblablement de réduire les dépenses de l'État en matière d'avances et de prestations d'aide sociale. De plus, le recouvrement international d'aliments donne un signal important : si les autorités ne viennent pas en aide aux créanciers, les débiteurs peuvent se sentir encouragés à déménager à l'étranger car les obstacles financiers, pratiques et linguistiques à l'exécution des obligations d'entretien à l'étranger sont souvent trop importants pour les particuliers.

L'opportunité d'une ratification de la CLaH07 n'est pas déterminée par la comparaison des sommes qui sont versées de la Suisse vers l'étranger avec celles qui sont versées de l'étranger vers la Suisse. Un enfant ne mérite pas plus ou moins de protection parce qu'un parent transfère son domicile à l'étranger. La situation est comparable aux matières d'adoption et de protection de l'enfant, où la Suisse a clairement souscrit aux modèles de coopération multilatérale et à la protection du bien de l'enfant.

Au vu de ces principes, l'aide au recouvrement d'aliments doit également être fournie dans les situations internationales, même si elle implique des charges et des coûts considérables.

2.2 Contexte juridique actuel

a. Sur le plan national

Selon l'article 122 de la Constitution (Cst.)¹⁵, la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. Forte de cette compétence, la Confédération peut adopter des dispositions relatives à l'organisation et à l'exécution de l'aide au recouvrement. Sur cette base, le Parlement a prévu, dans le cadre de la révision du droit de l'entretien de l'enfant, que le Conseil fédéral

¹¹ Rapport explicatif relatif à l'OAiR, p. 12 s.

¹² Ordonnance du 6 décembre 2019 sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (ordonnance sur l'aide au recouvrement, OAiR), RS **211.214.32**

¹³ Voir chiffre 2.4: Statistiques

¹⁴ FF **1975** I 1582

¹⁵ RS **101**

définit les prestations d'aide au recouvrement (art. 131, al. 2, et 290, al. 2, CC), ce que celui-ci a fait le 6 décembre 2019 en arrêtant l'OAIr.

Le législateur fédéral doit toutefois respecter le principe de subsidiarité ancré à l'art. 5a Cst. et celui du fédéralisme d'exécution au sens de l'art. 43a, al. 1, Cst. Cela signifie que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

b. Sur le plan international

En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant en 1997, la Suisse s'est engagée à prendre les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents se trouvant à l'étranger (cf. art. 27, par. 4, 1^{ère} phr. CDE). De plus, la Suisse a déclaré son intention de favoriser l'adhésion à des accords internationaux ainsi qu'à tous autres arrangements appropriés permettant de soutenir les enfants lorsque la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un État autre que celui de l'enfant (art. 27, par. 4, 2^e phr. CDE).

La Suisse a ratifié plusieurs conventions visant à faciliter le recouvrement international d'aliments, certaines même avant la Convention relative aux droits de l'enfant. La principale convention en la matière est la CNY. Avec d'autres conventions et accords bilatéraux¹⁶, elle constitue aujourd'hui la base de la coopération entre les autorités chargées du recouvrement d'aliments dans un contexte international (entraide administrative). D'autres conventions et textes de loi règlent la compétence, le droit applicable aux obligations d'entretien et la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'obligations alimentaires¹⁷.

2.3 Compétence et organisation des autorités

Aucune loi ne règle actuellement la compétence pour le recouvrement international d'aliments. Sous l'empire de la CNY s'est développée une pratique qui reflète l'actuelle compétence législative de la Confédération en matière de droit civil et de procédure civile ainsi que les principes de subsidiarité et du fédéralisme d'exécution (voir ch. 2.2a) : une autorité centrale en matière de recouvrement international d'aliments auprès de l'Office fédéral de la Justice (AC-OFJ) transmet et réceptionne les demandes d'aide au recouvrement, gère les contacts avec l'étranger et fournit, à titre subsidiaire, une assistance juridique. Le traitement des dossiers (p. ex. la préparation des dossiers ou l'exécution forcée) relève de la compétence des cantons.

Le message relatif à la ratification de la CNY décrit cette organisation des autorités de la manière suivante : « [L'OFJ]¹⁸ recevra les demandes provenant de l'étranger, les examinera du point de vue formel et les fera suivre à l'autorité compétente désignée par le gouvernement cantonal... L'autorité cantonale compétente traite la demande en ce sens qu'elle tente, par un arrangement à l'amiable ou par une action judiciaire, d'obtenir les prestations alimentaires du débiteur. En tant qu'autorité expéditrice, il incombe à [l'OFJ] de recevoir, conformément à l'article 3 de la convention, par l'entremise d'une autorité cantonale, les demandes d'aliments qui émanent de créanciers se trouvant en Suisse, de les examiner et de les transmettre, selon l'article 4, à l'institution intermédiaire étrangère. L'autorité cantonale devrait également soumettre d'éventuelles propositions selon ledit article 4 de la convention, car elle connaît mieux que [l'OFJ] la situation du créancier ; ... L'autorité fédérale se tient à la disposition des autorités cantonales ... pour fournir des renseignements de nature juridique ; si c'est nécessaire, elle collabore avec elles pour préparer les demandes. Cependant, à l'avenir également, il ne faudra pas renoncer à

¹⁶ Pour une vue d'ensemble, voir www.ofj.admin.ch > Société > Recouvrement international d'aliments > Bases légales.

¹⁷ Voir note de bas de page 16.

¹⁸ Le message mentionne à chaque fois la « Division fédérale de la police », qui était compétente à l'époque.

la collaboration des organisations privées ayant travaillé jusqu'ici dans ce domaine. Il appartient aux services cantonaux compétents de faire, le cas échéant, appel à leur collaboration. »¹⁹

L'art. 21 de l'OAIr, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022, résume cette répartition des compétences comme suit : « L'office spécialisé désigné par le droit cantonal fournit les prestations prévues par les accords d'entraide administrative et mémorandums d'accord ou sert d'intermédiaire en la matière. L'Office fédéral de la justice assume pour la Suisse la fonction d'autorité de transmission et de réception. »

L'organisation des autorités varie fortement d'un canton à l'autre : certains cantons ont désigné des autorités centrales qui traitent tous les cas (par ex. GE, NE), alors que dans d'autres cantons, chaque commune est compétente pour traiter les cas qui la concernent (par ex. TG, AG). Certaines de ces communes ont délégué le recouvrement d'aliments à des prestataires privés (tel est par ex. le cas en AG). Dans d'autres cantons, il existe des services d'aide en matière de prestations d'entretien, qui centralisent le recouvrement pour plusieurs districts et syndicats de communes (par ex. ZH, SO).

2.4 Statistiques

Il n'existe pas de statistique officielle nationale qui recense tous les cas de recouvrement international d'aliments pendant auprès de la Confédération et des cantons. Les statistiques qui suivent reposent sur les données internes de l'AC-OFJ et les résultats d'un sondage mené en 2020 auprès des autorités cantonales compétentes pour le recouvrement international d'aliments. Ces chiffres se rapportent aux dossiers qui ont été transmis par l'AC-OFJ. Les cas dans lesquels les autorités cantonales ou communales ont des contacts directs avec des débiteurs à l'étranger (en particulier dans les cantons frontaliers) ne sont pas recensés.

Les requêtes de recouvrement d'aliments envoyées à l'étranger par des créanciers domiciliés en Suisse par la voie de l'assistance administrative, qui réclament en règle générale l'exécution forcée du titre d'entretien à l'encontre de débiteurs domiciliés à l'étranger, sont désignées ici par requêtes « sortantes ».

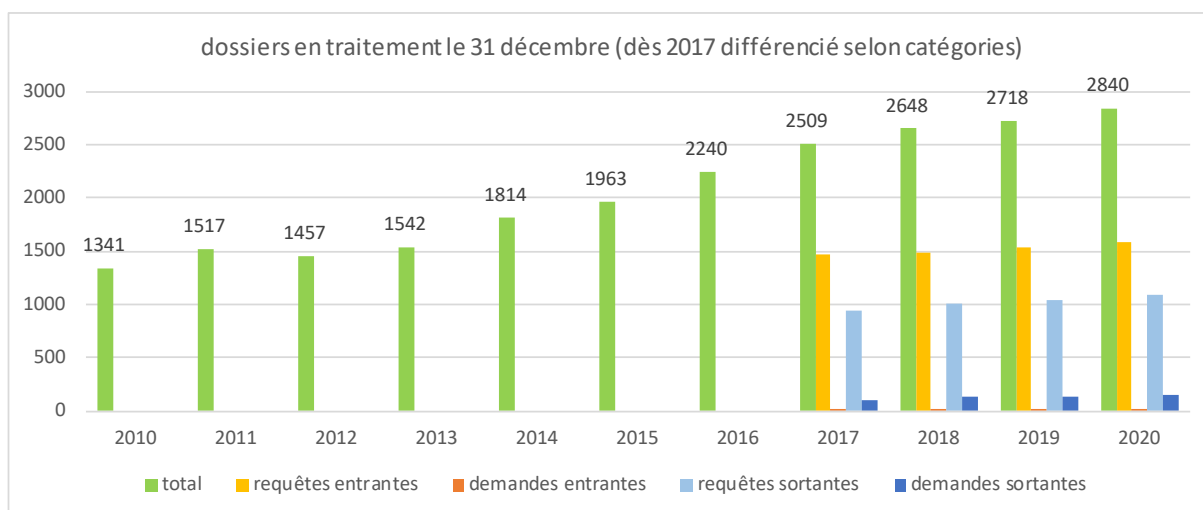
En 2020, environ 1080 requêtes sortantes étaient pendantes ; leur traitement demande souvent plusieurs années. Le nombre réel de requêtes est environ 30 % plus élevé²⁰ car de nombreux cas impliquent plusieurs créanciers et autorités qui ont fourni des avances, et il faut déposer une requête séparée, avec des justificatifs différents, pour chaque personne ou collectivité concernée. Comme toutes les demandes sont imputées au débiteur concerné, ces requêtes multiples sont traitées comme un cas unique du point de vue statistique. 47 % de toutes les requêtes sortantes concernent l'Allemagne, suivie par la France (8 %), l'Autriche (7 %), les États-Unis (6 %), l'Italie (4 %) et le Portugal (4 %). Plus de 75 % des requêtes sont adressées à ces pays.

Les requêtes de recouvrement d'aliments envoyées à la Suisse par des créanciers domiciliés à l'étranger par la voie de l'assistance administrative, qui réclament en règle générale l'exécution forcée du titre d'entretien à l'encontre de débiteurs domiciliés en Suisse, sont désignées ici par requêtes « entrantes ».

En 2020, plus de 1550 requêtes entrantes étaient pendantes en Suisse ; ici aussi, le traitement des demandes dure souvent plusieurs années. 40 % des requêtes proviennent de l'Allemagne, suivie par l'Autriche (15 %), le Portugal (13 %), la France (6 %) et la Pologne (4 %).

¹⁹ FF 1975 I 1586

²⁰ À titre de comparaison, en Allemagne, les 17 740 dossiers pendants en 2019 concernaient au total 14 800 requérants. Source: www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Tätigkeitsberichte > 2019 > p. 3.



Les requêtes visent en règle générale l'exécution forcée de titres existants. Les demandes portent notamment sur des recherches d'adresse ou des questions qui peuvent se poser avant le dépôt d'une requête (par ex. des questions relatives à la prescription, au caractère exécutoire d'un jugement en Suisse ou à l'étranger, etc.). Les requêtes demandent nettement plus de travail que les demandes et leur traitement dure souvent plusieurs années. Toutes les demandes n'apparaissent pas dans les statistiques des cas pendants à la fin de l'année, car elles sont souvent liquidées en quelques semaines. L'AC-OFJ reçoit environ 425 nouvelles requêtes par année et 250 demandes saisies dans les statistiques (données de 2020, incluant les requêtes entrantes et sortantes). De nombreuses demandes ne nécessitent pas l'ouverture d'un dossier et ne sont pas recensées.

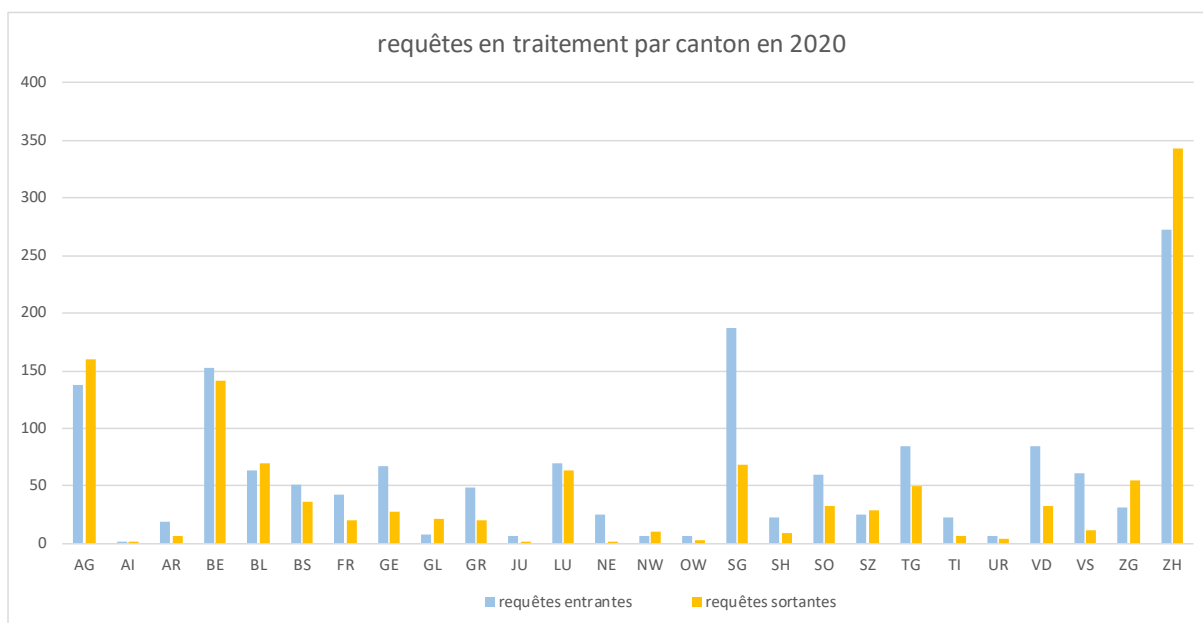
Le nombre de requêtes de recouvrement international d'aliments augmente chaque année. En 2010, 1341 dossiers étaient en traitement ; en 2020, il y en avait 2840 (2680 requêtes, 160 demandes). En Suisse, environ 60 % des dossiers concernent des requêtes entrantes et 40 % visent des requêtes sortantes. À titre de comparaison, en Allemagne, 70 % des procédures pendantes en 2019 concernaient des requêtes entrantes, 30 % des requêtes sortantes²¹.

La nombre de cas de recouvrement international d'aliments traités par les cantons est très variable : plus de la moitié des requêtes sortantes en suspens concernent 3 cantons (ZH, AG, BE). Le canton qui présente le plus grand nombre de requêtes pendantes (ZH) présente autant de demandes sortantes que les 19 cantons qui ont le moins grand nombre de requêtes réunis.

Pour le nombre de requêtes entrantes, les données varient aussi fortement d'un canton à l'autre : plus de la moitié des requêtes entrantes en suspens concernent 5 cantons (ZH, SG, BE, AG, VD). Le canton avec le plus grand nombre de requêtes pendantes (ZH) traite autant de cas que les 14 cantons qui ont le moins grand nombre de requêtes réunis (AI, AR, FR, GR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TI, UR, ZG).

Certains cantons n'ont jamais ou presque jamais eu à traiter de cas internationaux : en 2020, la moitié des cantons (AI, AR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD) n'a envoyé, au total, que sept nouvelles requêtes de recouvrement à l'étranger (sur 150 nouvelles requêtes). Les sept cantons avec le nombre de cas le plus faible (AI, AR, JU, NW, OW, TI, UR) n'ont reçu, au total, que sept nouvelles requêtes à traiter depuis l'étranger (sur un total de 270) en 2020.

²¹ Indication de la source à la note de bas de page 20.



D'après un sondage mené en 2020 auprès des autorités cantonales, on peut estimer qu'environ 20 équivalents plein temps ont été engagés pour le traitement des 2718 dossiers de recouvrement international d'aliments en suspens fin 2019 : quatre et demi à la Confédération²² et environ 16 dans les cantons et les communes, soit environ 140 à 150 dossiers par équivalent plein temps. Ces données reposent sur des extrapolations²³ et leur valeur probante est donc limitée, y compris parce que certains cantons (en particulier les cantons frontaliers comme BS ou GE) règlent une partie des cas de recouvrement international d'aliments directement, sans adresser de requêtes à l'AC-OFJ. Ces chiffres sont néanmoins comparables aux données d'autres pays (par ex. l'Allemagne, où 150 dossiers sont traités par équivalent plein temps)²⁴.

Sur la base des charges totales de personnel internes à l'administration fédérale, incluant le salaire et les charges liées au poste de travail/à l'infrastructure/à l'informatique, les coûts du recouvrement international d'aliments peuvent être estimés à environ 3 millions de francs pour les 20 postes, étant souligné encore une fois que ces chiffres sont très imprécis, car ils sont basés sur des extrapolations.

Le sondage mené auprès des autorités cantonales de réception et de transmission a révélé que, chaque année, plus de 1 million de francs sont versés en Suisse depuis l'étranger, et plus de 1,5 million de francs sont versés à l'étranger depuis la Suisse. À cela s'ajoutent environ 1 million de francs, qui sont recouvrés à l'étranger grâce aux contacts directs entre les autorités suisses et les débiteurs. Comme environ la moitié seulement des autorités cantonales a répondu et que les chiffres ne concernent qu'à peu près la moitié de tous les dossiers de recouvrement international d'aliments, on peut supposer que les montants réellement encaissés correspondent au double des montants articulés ci-dessus.

²² Données de fin 2019 : dotation en personnel de 320 % pour le traitement de 2718 cas au total, 100 % pour l'assistance juridique ainsi que le traitement de cas particulièrement complexes par une avocate et 20 % pour la gestion d'équipe.

²³ Les chiffres des cantons et des communes sont très imprécis car seule la moitié des cantons a répondu et les données reposaient souvent sur des estimations. De plus, certains cantons ont annoncé qu'ils ne traitaient presque aucun cas international et que ces données n'étaient de ce fait pas représentatives. La situation est très différente d'un canton à l'autre : dans les grands cantons, qui traitent beaucoup de dossiers, les cas internationaux sont parfois traités par plusieurs responsables, alors que dans les plus petits cantons, la dotation en personnel prévue pour les postes de responsables du traitement des cas internationaux est faible.

²⁴ L'Allemagne prévoit environ 70 postes à plein temps pour le traitement de 10 400 dossiers de recouvrement international d'aliments, ce qui représente un rapport comparable d'environ 150 dossiers par poste à plein temps. Sources : Rapport d'activités 2019 (voir note de bas de page 20) et www.hcch.net > Instruments > Conventions (incl. statut, protocoles et principes) > 38 > Questionnaires & réponses > Réponses au questionnaire d'août 2019 > Allemagne > p. 4.

Le taux de succès du recouvrement international d'aliments (versements par rapport aux créances alimentaires invoquées) varie fortement d'un canton à l'autre et d'un pays à l'autre. Le taux de succès du recouvrement d'aliments pour les requêtes sortantes est estimé à environ 20 %, et le taux s'élève à 50 % environ pour les requêtes entrantes. Ce décalage, qui correspond aux valeurs de référence connues²⁵, s'explique au moins en partie par des différences de niveaux de revenus et de coût de la vie et par l'application de différentes méthodes de calcul pour la fixation de l'entretien : par exemple, le taux de succès pour l'encaissement d'une créance d'aliments de 70 EUR en Suisse, où le salaire mensuel brut (médiane) est d'environ 6500 CHF²⁶, est par nature, nettement meilleur que celui de l'encaissement d'une contribution d'entretien de 700 CHF dans un pays comme la Bulgarie où le salaire mensuel moyen est de moins de 500 EUR²⁷.

2.5 Problèmes et défis

a. Règles obsolètes et lacunes dans le droit en vigueur

La CNY de 1956 est dépassée :

- En Suisse, des avances couvrant au moins une partie des contributions d'entretien sont versées dans de nombreux cas²⁸. Or, le recouvrement des avances sur contributions d'entretien est impossible dans presque tous les États membres de la CNY²⁹, de sorte qu'il n'est souvent pas possible d'obtenir le remboursement des avances auprès de débiteurs se trouvant à l'étranger. Les débiteurs peuvent ainsi se soustraire à leurs obligations en déménageant sciemment à l'étranger, ce qui fait perdre aux collectivités les millions³⁰ qu'elles ont avancés.
- Des questions importantes (par ex. le paiement d'arriérés ou la prescription) ne sont pas réglées par la CNY et sont traitées différemment par chaque pays, ce qui est une source d'insécurité juridique.
- Les créanciers de Suisse n'obtiennent pas l'assistance judiciaire gratuite dans de nombreux pays et n'ont de ce fait souvent pas droit à une aide au recouvrement d'aliments, ou alors les frais liés au recouvrement doivent être supportés par eux ou par la collectivité publique suisse.
- Il n'y a pas d'autorité internationale supérieure susceptible d'apporter son soutien dans l'application du droit.

²⁵ Dans le message relatif à la CNY le taux de succès indiqué est «entre 20 et 90 pour cent» ; FF 1975 I 1584.

²⁶ www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Salaires, revenu professionnel et coût du travail (chiffres de 2016)

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat> > chercher « Gains nets annuels » > Rubriques « Célibataire sans enfant gagnant 100% du salaire moyen », « 2016 » et « gain brut ». Voir également l'exemple de l'Allemagne, où le taux de succès du recouvrement d'avances de contributions d'entretien est de 13 % au niveau national, alors que le taux de succès est plus élevé dans les *Länder* riches comme la Bavière que dans d'autres, comme le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale ; source : Article de la FAZ du 5 septembre 2019, « Wenn Väter nicht zahlen - Staat kann Unterhaltsvorschuss nur selten zurückholen », disponible sous www.faz.net/-gqe-9qv4c.

²⁸ Le rapport explicatif relatif à l'OAiR, disponible sous www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Ordonnance sur l'aide au recouvrement, ne fournit pas de données concrètes, mais confirme que ce thème est loin d'être marginal. À son chiffre 1.3.3, le rapport contient une estimation selon laquelle plus d'un débiteur sur cinq ne verse pas, qu'en partie ou avec du retard les contributions d'entretien ; les besoins en matière d'aide au recouvrement et d'avance des contributions d'entretien sont d'autant plus importants. Ce constat vaut sans doute aussi pour les cas internationaux.

²⁹ Avec l'Allemagne par exemple, cela nécessitait de convenir d'une pratique administrative ; cf. www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Aktuelles > Rückgriff in die Schweiz. La conclusion de tels accords bilatéraux est complexe, ils sont loin de résoudre tous les problèmes pratiques. De plus, lorsque la Suisse tente de trouver une solution bilatérale à ces problèmes, on lui oppose souvent qu'elle en est la seule responsable, puisqu'il suffirait d'adhérer à la CLaH07 pour les résoudre.

³⁰ Chaque année, environ 100 millions de francs sont dépensés en avances sur pensions alimentaires dans les cas nationaux et internationaux (données de 2003-2018: voir www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Dépenses de l'aide sociale au sens large > Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large, par prestation. Même en partant du principe que le nombre de cas internationaux ne représente qu'un faible pourcentage par rapport aux cas nationaux, il est évident que des sommes importantes sont en jeu et que des avances couvrant au moins une partie des contributions d'entretien sont versées dans un nombre considérable de cas internationaux.

- Les frais de procédure, l'obligation de prendre en charge les frais et l'assistance judiciaire gratuite ne sont pas réglées de manière complète dans les conventions d'entraide administrative en vigueur. La pratique en la matière diffère également d'une autorité cantonale à l'autre et d'un tribunal à l'autre, ce qui génère des incertitudes.
- Le partage des tâches entre l'AC-OFJ et les autorités cantonales n'est réglé nulle part. Il s'ensuit des incertitudes du point de vue de l'organisation.

b. Manque de coordination du droit applicable

La question du droit applicable, qui est réglée en Suisse principalement par la Convention de La Haye de 1973 (CLaH73-loi applicable) pose également problème :

- La Suisse détermine le droit applicable selon d'autres bases juridiques que de nombreux autres États qui ont déjà ratifié le Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires. Ces différences dans la détermination du droit applicable peuvent mener à des incertitudes, chaque partie souhaitant obtenir l'application du droit qui lui est favorable.
- De plus, les règles qui déterminent le droit applicable en Suisse ne sont plus adaptées. Ainsi, c'est toujours le droit applicable au divorce qui vaut pour l'entretien du conjoint, ce qui ne semble plus approprié aujourd'hui en raison de l'accroissement de la mobilité internationale. Le caractère dépassé de cette règle est l'une des raisons pour lesquelles la CLaH73-loi applicable a été révisée et remplacée en 2007 par le Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires.

c. Trop d'acteurs, pas assez de spécialistes, pas assez de ressources

Des enjeux pratiques et organisationnels s'ajoutent aux problèmes juridiques. Bien que le recouvrement international d'aliments fonctionne bien dans certains cantons, de nombreux responsables de dossiers de grands et de petits cantons ont déclaré être dépassés en raison de l'organisation actuelle du recouvrement international d'aliments.

L'énumération suivante, basée sur les retours du groupe de travail et les expériences de l'AC-OFJ, résume les problèmes que de nombreux responsables de dossiers ont spontanément évoqué :

- En raison de l'organisation fédéraliste du recouvrement international d'aliments, le traitement des cas internationaux est confié à un grand nombre d'autorités dans les cantons et les communes. Cependant, de nombreux responsables de dossiers ne traitent que rarement des cas internationaux. Pour cette raison, les cantons et les communes ne sont pas en mesure de constituer un savoir-faire suffisant. De plus, le traitement de dossiers internationaux nécessite de connaître des langues étrangères et soulève des questions juridiques complexes. Les responsables de dossiers doivent sans cesse clarifier et apprendre à résoudre les questions relatives au droit applicable, au droit étranger, aux formulaires et annexes nécessaires en fonction du titre d'entretien et du lieu de l'exécution forcée, etc., sans pouvoir transmettre les compétences acquises à d'autres responsables.
- En raison de la grande complexité des cas internationaux, même des cantons dans lesquels le recouvrement d'aliments est centralisé et qui disposent des ressources juridiques pour traiter les cas souhaitent que les cas internationaux soient regroupés au niveau fédéral.
- La communication via plusieurs services intermédiaires prend beaucoup de temps, car les dossiers sont parfois traités à l'échelon communal avant d'être transmis à un service cantonal pour être finalement remis à l'AC-OFJ. Une simple demande de clarification ou de complément peut ainsi prendre des mois.
- Plusieurs cantons ont des ressources totalement insuffisantes (aussi sur le plan juridique) dans les services qui sont censés conseiller les communes.

- Plusieurs cantons ne disposent pas non plus de systèmes de gestion de dossier appropriés pour le traitement des cas internationaux.
- Les autorités cantonales et communales considèrent que le soutien de l'AC-OFJ et le taux de réussite du recouvrement à l'étranger sont insuffisants.
- Plusieurs cantons confient le traitement des cas internationaux aux communes, mais ne leur offrent aucun soutien. L'AC-OFJ est alors directement contactée par les services communaux et doit se charger du traitement alors qu'elle ne dispose pas du personnel pour le faire. Les collaborateurs de l'AC-OFJ sont surchargés, car les ressources actuelles en personnel à l'échelon fédéral (3,5 équivalents temps plein de collaborateurs plus un poste de juriste pour un nombre annuel de dossiers croissant : 2648 en 2018 ; 2718 en 2019 ; 2840 en 2020) sont destinés à fournir une assistance seulement « si c'est nécessaire »³¹, c'est-à-dire dans quelques cas isolés, mais pas à offrir un soutien presque généralisé. Actuellement, les ressources de l'AC-OFJ sont clairement insuffisantes pour soutenir les cantons et les communes dans tous les cas.
- En raison des problèmes évoqués, de nombreux responsables de dossiers dans les cantons et les communes, pour qui les cas de recouvrement international d'aliments sont rares et ne représentent qu'une faible part de leur dotation, se sentent dépassés par le traitement des cas internationaux.
- Un nombre non négligeable de communes renonce tout simplement à faire valoir les créances d'aliments parce que les coûts dépassent largement les profits. Ceci nuit non seulement aux créanciers, qui ne bénéficient d'aucune aide, mais aussi à la collectivité, qui perd les avances qu'elle verse. Les avances sur contributions d'entretien, qui interviennent aussi souvent dans les cas internationaux et qui ne devraient concerner que des sommes qui peuvent ensuite être recouvrées auprès des débiteurs, se transforment en une sorte de prestation d'aide sociale. En définitive, les débiteurs échappent à leurs obligations aux frais de la collectivité.
- Environ 15 % des débiteurs déménagent au moins une fois pendant le traitement d'un dossier³². S'ils changent de canton, le déménagement conduit à un changement de compétence, car celle-ci est rattachée au domicile. L'organisation actuelle des autorités entraîne des doublons lorsque de nouveaux responsables doivent reprendre le traitement des dossiers. De plus, le versement d'avances entraîne l'ouverture de dossiers parallèles dans les cantons et les communes car chaque autorité peut exiger le remboursement des sommes qu'elle a avancées.

d. Digression : expériences à l'étranger et dans d'autres domaines du droit

Il est intéressant de noter que cette liste des défis organisationnels et pratiques posés par le recouvrement international d'aliments se recoupe avec les expériences faites dans d'autres États : Un rapport de 2016 du *Rechnungshof*³³ autrichien sur les avances et le recouvrement d'aliments en Autriche, où la CLaH07 est en vigueur depuis 2014, relève la charge administrative conséquente, des doublons dus au grand nombre de services avec différentes tâches et responsabilités, le manque de savoir-faire des responsables de dossiers, le manque de personnel et un manque de soutien de la part de l'autorité centrale³⁴. Au rang des solutions, le rapport indique qu'un renforcement du soutien de l'autorité centrale aux autorités locales est indispensable au regard de la complexité juridique et des problèmes factuels posés par le recouvrement international d'aliments. Il recommande la création d'un service central de compétences pour le recouvrement d'avances sur aliments à l'étranger³⁵. Les processus doivent être repensés – notamment parce qu'ils reposent sur des circonstances historiques qui ont évolué – afin

³¹ C'est explicitement ce que prévoyait la description des tâches selon la CNY dans la FF 1975 I 1566.

³² Cette estimation porte sur des chiffres publiés : chaque année, 400 000 ménages déménagent en Suisse, ce qui équivaut à plus de 10 % de la population puisque chaque ménage comporte en moyenne 2,2 personnes. Il faut aussi tenir compte du fait que les dossiers de recouvrement d'aliments sont suivis sur plusieurs années.

³³ www.rechnungshof.gv.at > Recherche «Unterhaltsvorschüsse»

³⁴ Rapport (note de bas de page 33), pages 288, 295, 316, 336, 355

³⁵ Rapport (note de bas de page 33), pages 357-358

d'identifier les meilleures pratiques³⁶. Ces recommandations peuvent aussi être précieuses pour la Suisse.

Un rapport d'évaluation du Contrôle fédéral des finances concernant l'entraide judiciaire internationale en matière pénale³⁷ a identifié des problèmes comparables à ceux posés par le recouvrement international d'aliments. Le domaine de l'entraide est intéressant pour le recouvrement international d'aliments parce que son organisation est également fédéraliste, avec des compétences cantonales et fédérales, même si le partage des compétences n'est pas identique en matière civile et pénale. Ce rapport révèle que la multitude des acteurs et la diversité des procédures peuvent freiner le traitement des procédures d'entraide et générer des inefficiences et des doublons ; dans les petits parquets cantonaux, les autorités compétentes qui reçoivent peu de demandes d'entraide sont vite débordées par les cas complexes ; il y a parfois un malentendu quant à la nature de l'examen sommaire mené par l'OFJ. Les cantons s'attendent à un examen matériel, mais l'OFJ se restreint aux aspects formels, car il considère que l'examen matériel relève de la compétence des cantons. En raison du fédéralisme, la compétence, l'organisation et la gestion des autorités varient fortement d'un canton à l'autre et les autorités plus petites traitent peu de cas, ce qui conduit à un taux d'erreurs plus élevé dans les petits cantons ; l'OFJ ne peut pas pallier au manque de spécialisation des cantons³⁸. Le rapport recommande de faire en sorte que les dossiers complexes puissent être traités par des autorités ayant suffisamment d'expérience, ce qui passe par une concentration des procédures et la spécialisation des responsables. Cette recommandation peut être transposée au recouvrement international d'aliments.

Le domaine des adoptions internationales est également riche en enseignements. Les organisations cantonales discutent depuis longtemps de la manière dont les petits cantons pourraient être déchargés et comment permettre le maintien d'un bon niveau de connaissances pour le traitement des procédures d'adoption³⁹. Lors de la récente révision partielle du droit de l'adoption, la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption et l'Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption se sont prononcées en faveur d'une possible centralisation (à tout le moins partielle) des procédures d'adoption internationale auprès de la Confédération. Au vu de l'évolution de l'adoption internationale, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons doit être redéfini, afin de déterminer quelle organisation serait la plus appropriée⁴⁰.

Les problèmes et défis évoqués ci-dessus et les développements dans d'autres pays et domaines du droit démontrent clairement que le système du recouvrement international d'aliments, qui est actuellement organisé de manière fédéraliste, doit être amélioré. L'analyse des solutions étrangères et des domaines du droit voisins démontre aussi qu'une amélioration est possible et passe par l'engagement de ressources supplémentaires, la spécialisation ou la centralisation.

2.6 Besoins avérés

Le sondage⁴¹ réalisé en 2015 auprès des services de recouvrement d'aliments (c'est-à-dire au niveau des collaborateurs) sur l'harmonisation de l'aide au recouvrement national a révélé clairement le souhait d'une autorité centrale fédérale pour les dossiers internationaux : la majorité des réponses étaient favorables à une autorité centrale fédérale. Les échos que l'AC-OFJ reçoit des personnes qui travaillent

³⁶ Rapport (note de bas de page 33), page 335

³⁷ www.efk.admin.ch > Publications > Sécurité & environnement > Justice & Police > Évaluation Entraide judiciaire internationale en matière pénale - Office fédéral de la justice

³⁸ Rapport d'évaluation (note 37), pages 5, 20, 30 s.

³⁹ Ch. 4.3.2.3. du rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.4181 Ruiz Rebecca du 14.12.2017, disponible sous www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Adoption internationale

⁴⁰ Rapport en réponse au Postulat Ruiz (note 39), ch. 4.3.2.3

⁴¹ www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Entretien de l'enfant > Procédure de consultation relative à l'ordonnance sur l'aide au recouvrement > Annexe au rapport

dans le recouvrement d'aliments montrent en outre que les petites communes ayant peu de dossiers internationaux à traiter sont précisément celles pour lesquelles ce travail est énorme, et que les autorités cantonales compétentes ne fournissent pas toujours un soutien faute de ressources et de connaissances.

Lors de la consultation⁴² organisée en 2017 sur l'OAIr, environ la moitié des cantons ont émis le souhait d'une « disposition potestative » permettant aux offices spécialisés de transférer le traitement des dossiers de recouvrement international d'aliments à l'AC-OFJ. Quelques cantons entendent par là un transfert de dossiers au cas par cas, d'autres un transfert de compétence pour l'ensemble du traitement de tous les dossiers. D'autres encore demandent que la structure organisationnelle d'aujourd'hui soit conservée, mais avec davantage de soutien de la Confédération.

3 Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments

3.1 Généralités

L'objectif de la CLaH07 est de permettre aux créanciers de faire valoir les contributions d'entretien à l'étranger. À cet effet, elle prévoit la mise en place d'autorités centrales qui collaborent à l'échelon international et fournissent une aide au recouvrement d'aliments.

La CLaH07 améliore et développe les mécanismes qui avaient déjà été introduits par le biais de la CNY. La convention précise par exemple les tâches que les autorités doivent assumer. Elles doivent notamment aider à localiser le débiteur, faciliter la recherche des informations pertinentes relatives à la situation patrimoniale du débiteur, l'exécution des décisions en matière d'aliments, le virement des paiements d'aliments, la signification et la notification des actes et l'obtention d'éléments de preuve. Il doit en outre être possible de demander l'obtention d'une décision en matière d'entretien, y compris l'établissement de la filiation si nécessaire et, à certaines conditions, un soutien en vue de la modification d'une décision (art. 6 et 10 CLaH07). La CLaH07 règle les principes et la procédure en matière de reconnaissance et d'exécution des titres d'entretien. Elle facilite ces démarches ainsi que la création et la modification de ces titres en définissant les pièces qui doivent être produites et les exigences en matière de légalisation et de traduction. La coopération internationale est également facilitée par l'utilisation de formulaires uniformisés en plusieurs langues. Enfin, la convention impose certaines règles, notamment quant à la prise en charge des frais et à la durée de traitement. Sous cette nouvelle convention, les autorités centrales peuvent aussi être appelées à intervenir dans l'intérêt des débiteurs.

3.2 Avantages et opportunités

Outil moderne et complet, la CLaH07 permettrait de faire valoir les prétentions d'entretien de façon plus efficace. Elle remplacerait ou compléterait en grande partie les conventions qui s'appliquent aujourd'hui à la Suisse (voir ch. 2.2b) et simplifierait donc l'application du droit: environ 90 % de toutes les requêtes entrantes et sortantes seraient soumises à la CLaH07. Les bases légales générales⁴³, qui sont parfois plus favorables aux créanciers que la CLaH07, ne seraient pas touchées par cette convention. La ratification offrirait donc beaucoup d'avantages sans nécessiter de sacrifice. Les bases légales en vigueur resteraient applicables à titre subsidiaire, car les champs d'application des différents instruments ne se

⁴² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFJP

⁴³ Voir la vue d'ensemble mentionnée à la note de bas de page 16.

recouvrent pas toujours et tous les États membres des anciennes conventions n'ont pas encore adhéré à la CLaH07.

La CLaH07 est entrée en vigueur en 2013. Elle s'applique dans l'Union européenne depuis 2014 et aux États-Unis depuis 2017 et compte désormais plus de 40 États membres. En ratifiant la Convention, la Suisse rejoindrait un large réseau de pays, qui inclut un grand nombre des États importants pour elle dans le domaine du recouvrement d'aliments (Allemagne, France, Italie, Portugal, États-Unis). On peut s'attendre à ce que de plus en plus d'États adhèrent à la CLaH07, ce qui clarifierait à long terme la situation juridique pour la Suisse, qui pourrait appliquer les mêmes règles à (presque) tous les États.

La CLaH07 règle plusieurs problèmes posés par le droit actuel, décrits au ch. 2.5 :

- Les autorités peuvent, en vertu de la CLaH07, faire valoir les avances de contributions d'entretien et bénéficient en principe de l'exonération des frais de procédure au même titre que les personnes physiques. L'exécution forcée à l'encontre des débiteurs à l'étranger s'en trouvera améliorée par rapport à la CNY.
- Les personnes âgées de moins de 21 ans qui adressent leurs demandes d'aliments à l'autorité centrale bénéficient en principe de l'assistance judiciaire gratuite sans devoir démontrer leur indigence. Les enfants suisses peuvent donc faire valoir plus facilement leurs prétentions à l'étranger.
- La CLaH07 règle la question du droit applicable à la prescription.
- Des commissions spéciales sont régulièrement instituées par la Conférence de La Haye pour améliorer la mise en œuvre de la CLaH07. Il existe donc une plate-forme internationale destinée à améliorer la coopération et à résoudre les problèmes.
- L'accès aux procédures dans les États membres et les tâches des autorités centrales sont décrits de façon détaillée.

La possibilité d'utiliser le système électronique de gestion des dossiers iSupport, qui faciliterait le transfert de données international, est également un atout. Le système fait actuellement l'objet d'un examen approfondi à l'OFJ. Comme il s'agit surtout d'évaluer les expériences faites à l'étranger avec ce système, il n'est pas encore possible de prédire si son utilisation serait avantageuse pour la Suisse.

L'une des grandes opportunités offertes par la CLaH07 est qu'elle permettra de clarifier et d'améliorer le partage des tâches entre la Confédération et les autorités cantonales qui s'est développé sous l'empire de la CNY (voir ch. 2.3). Le partage des tâches actuel est considéré comme inefficace et insatisfaisant par toutes les parties prenantes. Même s'il est possible de clarifier et d'améliorer l'organisation des autorités sans ratifier la CLaH07, il s'agit d'une excellente opportunité pour entamer ces travaux.

3.3 Inconvénients et risques

Si la ratification de la CLaH07 permet de résoudre plusieurs problèmes qui se posent actuellement, elle implique également certaines difficultés qu'il s'agirait de gérer :

- Tout d'abord, l'élargissement des tâches incombant aux autorités irait de pair avec une hausse des coûts pour les pouvoirs publics. Par exemple, la CLaH07 imposerait également de livrer des informations sur la situation patrimoniale des débiteurs. Actuellement, il est déjà possible d'obtenir ces informations par le biais d'une demande d'obtention de preuve, mais ces demandes sont peu fréquentes en raison de la lourdeur administrative considérable. Cela dit, la simplification de ces procédures est clairement dans l'intérêt des créanciers, même si elle génère une augmentation des charges.

- Il faut s'attendre à une augmentation des requêtes. Il est impossible de faire un pronostic, mais les expériences d'autres États démontrent que la ratification de la CLaH07 entraînera une augmentation importante du nombre de dossiers dans les années qui suivent⁴⁴.
- Une ratification de CLaH07 entraînerait aussi une augmentation du nombre de demandes visant à établir un titre étant donné qu'il serait plus facile de déposer ce genre de demandes (accès facilité aux informations nécessaires, etc.). Toutefois, il y a lieu de souligner que la CLaH07 n'impose pas de nouvelles tâches, mais facilite l'accès à des procédures qui doivent déjà être exécutées actuellement dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite lorsque les conditions en sont réalisées.
- Le traitement des dossiers deviendrait plus complexe puisque les autorités qui ont avancé les contributions d'entretien pourraient également faire valoir leurs prétentions, ce qui conduirait les débiteurs d'aliments à être opposés à plusieurs créanciers (personne[s] physique[s] ainsi qu'une ou plusieurs communes). La possibilité de faire valoir ces prétentions est toutefois clairement dans l'intérêt des communes suisses.
- La CLaH07 oblige également les États membres à intervenir dans l'intérêt des débiteurs dans la mesure où ils le demandent. Ceci pourrait augmenter la charge des autorités ; de plus, l'intervention en faveur des débiteurs contredirait le mandat des autorités de recouvrement, qui s'engagent en faveur des *créanciers*.
- Les expériences faites à l'étranger avec la CLaH07 démontrent malheureusement que la disponibilité des autorités varie fortement d'un pays à l'autre, même sous la nouvelle convention⁴⁵, et que le taux de réussite n'a pas augmenté dans certains pays après l'adhésion à la convention. La CLaH07 ne permettra pas de changer ce constat.

3.4 Nécessité d'adopter une loi d'application

Les dispositions de la CLaH07 relatives à la reconnaissance et à l'exécution sont directement applicables. Ce n'est en revanche pas le cas de celles relatives à la mise en place des autorités centrales et à la collaboration internationale. La CLaH07 doit être mise en œuvre par une loi fédérale afin de clarifier les compétences et les responsabilités de la Confédération et des cantons et de concrétiser certaines obligations exprimées en termes généraux dans la CLaH07. Le même procédé a été utilisé pour la loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH)⁴⁶ et la loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)⁴⁷.

Les principes généraux doivent être réglés dans une loi, mais la compétence pour régler les dispositions d'exécution peut être déléguée au Conseil fédéral. Ceci permettra de concrétiser les tâches et les procédures et de fixer le financement des prestations, comme cela été fait, en matière de recouvrement national d'aliments, dans l'OAIr, ou en matière d'adoption, dans l'ordonnance sur l'adoption (OAdo)⁴⁸, qui précise les procédures et les émoluments.

⁴⁴ En Allemagne, le nombre de dossiers a augmenté de 20 % par année suite à l'entrée en vigueur de mécanismes de coopération plus efficaces et modernes dans les relations avec de nombreux États.

⁴⁵ Voir également le rapport d'évaluation « Entraide judiciaire en matière pénale » (note de bas de page 37), page 45 : Ce rapport concerne un autre domaine du droit, mais le constat selon lequel l'entraide fonctionne bien avec certains pays, mais moins bien avec d'autres, est transposable au recouvrement international d'aliments.

⁴⁶ RS 211.221.31

⁴⁷ RS 211.222.32

⁴⁸ RS 211.221.36

3.5 Conclusion intermédiaire du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que les avantages et les opportunités offerts par la CLaH07 dépassent clairement les inconvénients et les risques.

- La possibilité de pouvoir faire valoir les avances sur contributions d'entretien résout le problème principal de la CNY du point de vue suisse. Si la Suisse renonçait à adhérer à la CLaH07, elle manquerait l'opportunité pour simplifier le recouvrement d'avances publiques lorsque le débiteur réside à l'étranger.
- L'assistance judiciaire gratuite pour tous les enfants mineurs permet aux enfants domiciliés en Suisse de recouvrer des aliments à l'étranger sans devoir démontrer qu'ils sont dans le besoin d'après l'échelle applicable dans le droit étranger, ce qui est rarement le cas en raison du niveau de vie en Suisse.

À eux seuls, ces deux avantages – associés aux considérations politiques exposées au ch. 2.1 – parlent clairement en faveur de la ratification de la CLaH07.

À cela s'ajoute que les inconvénients et risques mentionnés au ch. 3.3 peuvent, pour la plupart, être relativisés :

- L'augmentation possible des requêtes sert les intérêts et attentes des créanciers. Elle ne constitue pas un désavantage, mais un service aux personnes les plus démunies. Un grand nombre de créanciers – qu'ils habitent en Suisse ou à l'étranger – sont des enfants et des mères qui risquent de basculer dans la pauvreté ou de dépendre de l'aide sociale si les contributions d'entretien ne sont pas payées.
- S'agissant de l'augmentation possible des cas après la ratification de la CLaH07, il faut relever que la Suisse connaît déjà une augmentation notable des cas, de 8 % par an (valeur annuelle des années 2011 à 2020, voir le graphique à la page 10). Indépendamment d'une ratification de la CLaH07, il faudra augmenter le nombre de postes à intervalles réguliers, à raison d'un poste tous les 140 à 150 dossiers supplémentaires.
- Les coûts importants du recouvrement international d'aliments sont justifiés car cette procédure permet de veiller à ce que les contributions d'entretien soient supportées par les débiteurs – et non par l'État ou la collectivité. Il est permis de partir du principe que les dépenses liées aux avances sur aliments et à l'aide sociale diminueront si l'on investit dans l'amélioration du recouvrement d'aliments à l'étranger⁴⁹.
- La CLaH07 permettrait aussi aux débiteurs d'adresser des demandes de modification (et de reconnaissance) d'un titre d'entretien aux autorités centrales, ce qui peut paraître contradictoire à première vue. Cependant, il est dans l'intérêt de toutes les parties que la dette d'entretien soit adaptée à la capacité contributive du débiteur. Elle permet par exemple d'éviter aux créanciers d'entreprendre une coûteuse procédure d'exécution forcée dont il résulterait seulement que le débiteur n'est pas en mesure de payer. Au surplus, les débiteurs peuvent déjà demander l'assistance juridique gratuite pour les procédures de diminution de leur obligation d'entretien s'ils en remplissent les conditions. La CLaH07 ne crée donc pas de nouvelles prérogatives, mais améliore l'accès aux droits existants.
- Des séparations organisationnelles et personnelles permettront de prévenir les conflits d'intérêts et de faire en sorte que les mêmes personnes n'interviennent pas à la fois pour les créanciers et les débiteurs. Les expériences faites à l'étranger démontrent par ailleurs qu'il est rare que l'on réponde à une demande de recouvrement par une demande de réduction et ces situations sont souvent résolues à l'amiable.

⁴⁹ Voir, en ce sens, le rapport explicatif de l'OAIr (note 28), ch. 2 *in fine*.

- Le fait que certains États soient plus ou moins enclins à fournir leur concours ne doit pas être une raison pour refuser le recouvrement auprès de débiteurs en Suisse : les personnes qui en pâtiraient seraient les créanciers qui dépendent de l'aide de l'État. Il ne faut pas sanctionner les particuliers en raison du manque d'assistance de leur État de domicile.
- Même si la CLaH07 ne fonctionne pas parfaitement partout et que certaines autorités étrangères sont peu efficaces dans le recouvrement, il faut signaler que 40 % des requêtes entrantes et presque 50 % des requêtes sortantes concernent l'Allemagne. La collaboration avec cet État est bonne et elle sera sensiblement facilitée avec la CLaH07. Dans les rapports avec la France et l'Autriche, qui représentent ensemble 21 % des requêtes entrantes et 15 % des requêtes sortantes, on peut s'attendre à des améliorations dans la mesure où la question des avances de contributions d'entretien est clarifiée et où les demandes d'assistance judiciaire gratuite deviendront superflues. Par ailleurs, la mise en œuvre de la convention est régulièrement discutée au sein des commissions spéciales de la Conférence de La Haye. Ces discussions – et les dispositions de la CLaH07 – poussent dans une certaine mesure les États à améliorer leurs prestations. Cette évolution n'aura pas lieu sous la CNY. En toute hypothèse, les créanciers pourront toujours contacter directement des cabinets d'avocat à l'étranger et leur confier l'exécution de contributions d'entretien à l'étranger sans passer par les autorités centrales.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil fédéral est clairement favorable à la ratification de la CLaH07. En 1964 déjà, quand il a recommandé la ratification des conventions internationales de La Haye relatives aux obligations alimentaires envers les enfants⁵⁰, certaines dispositions suscitaient des doutes du point de vue suisse. Le Conseil fédéral s'est tout de même clairement positionné en faveur de la coopération internationale : « Quand bien même une ou deux dispositions de la convention-exécution ne donnent pas à tous égards satisfaction du point de vue de notre droit interne, elles ne présentent pourtant pas d'inconvénients suffisants pour rendre la convention inacceptable. Il serait du reste pratiquement impossible, en particulier dans le domaine des obligations alimentaires, de conclure entre plusieurs États une convention cadrant en tous points avec le droit interne de chacun d'eux. Le prix de toute véritable collaboration internationale se traduit inévitablement par des concessions réciproques. Même si elles ne sont pas parfaites, les deux conventions en cause représentent une œuvre d'entente internationale dont il ne conviendrait pas de se désintéresser. »⁵¹ Ce constat est toujours valable.

Une délégation a représenté la Suisse lors de l'élaboration de la CLaH07 et a pu s'attacher à ce qu'elle corresponde dans la mesure du possible aux intérêts suisses. Plusieurs articles ont été adoptés ou modifiés suite à des propositions suisses⁵². En vertu de la CNY, les autorités exécutent déjà la majorité des tâches prévues par la CLaH07 sans que la Suisse ne puisse bénéficier de tous les avantages de celle-ci. L'adhésion à la CLaH07 apporterait donc un grand bénéfice alors que les charges supplémentaires qu'elle risque d'engendrer restent mesurées en comparaison avec la situation actuelle.

Le Conseil fédéral est toutefois conscient des défis organisationnels et pratiques que pose la ratification quant au partage des tâches entre la Confédération et les cantons. L'organisation des autorités doit faire l'objet d'une discussion politique de principe, que les réflexions qui suivent visent à faciliter.

De l'avis du Conseil fédéral, le modèle d'organisation des autorités qui sera adopté pour la CLaH07 doit aussi s'appliquer pour la CNY, qui subsistera encore un certain temps à côté de la CLaH07. Même si la discussion porte ici sur l'organisation des autorités en vue de la ratification de la CLaH07, les expériences actuelles dans le domaine du recouvrement international d'aliments en Suisse démontrent qu'un

⁵⁰ RS 0.211.221.431; RS 0.211.221.432

⁵¹ FF 1964 I 528

⁵² Rapport explicatif sur la CLaH07, nos 224, 439, 454, disponible sous www.hcch.net > Instruments > Conventions > 38 > Publications de la HCCH > Rapport explicatif sur la Convention HCCH Recouvrement international des aliments de 2007.

examen et une réorganisation du partage des compétences entre la Confédération et les cantons s'imposent indépendamment de la ratification, car les problèmes et défis évoqués ci-dessus sont bien réels (voir ch. 2.5).

4 Organisation des autorités

La CLaH07 ne règle pas l'organisation des autorités chargées de satisfaire aux obligations qu'elle impose aux États contractants : chaque État s'organise comme il l'entend. Un État fédéral est libre aussi de désigner plus d'une autorité centrale et doit spécifier l'étendue territoriale ou personnelle de leurs fonctions (art. 4 CLaH07)⁵³. Les fonctions conférées à l'autorité centrale peuvent également être exercées par des organismes publics ou privés (art. 6, par. 3, CLaH07).

La liberté que la CLaH07 laisse aux États contractants ne l'empêche pas de leur donner quelques consignes : l'État qui en confie l'application à plusieurs autorités doit ainsi désigner une autorité centrale à laquelle les communications de l'étranger pourront être adressées, et qui se chargera de les transmettre aux autorités compétentes. La Convention exige en outre que les autorités centrales puissent communiquer en anglais ou en français (art. 44, par. 3, CLaH07). Les coûts induits par l'application de la Convention doivent en principe être endossés par l'État (art. 8, par. 1, CLaH07).

Les modèles retenus à l'étranger pour la mise œuvre de la Convention diffèrent fortement les uns des autres. En résumé très sommaire : la Norvège et les Pays-Bas ont opté pour un modèle centralisé avec une seule et unique autorité centrale qui exerce presque toutes les fonctions. L'Allemagne en revanche n'est que partiellement centralisée : l'autorité fédérale centrale est responsable des dossiers entrants tandis que les dossiers sortants sont préparés par des tribunaux locaux dans les Länder. Aux États-Unis, le système est complètement fédéral avec des autorités locales. La Pologne et le Portugal ont pour leur part un système décentralisé où les demandes sont certes réceptionnées par une autorité centrale, mais leur traitement est assuré par des tribunaux et des avocats locaux engagés par l'État⁵⁴.

Nous exposons ci-dessous les différents modèles d'organisation qui pourraient entrer en ligne de compte pour la Suisse. L'éventail va du statu quo (voir ch. 4.1a) à une centralisation partielle ou complète auprès d'une autorité centrale fédérale (voir ch. 4.1e et 4.1f) en passant par une privatisation (voir ch. 4.1b) ou des autorités centrales cantonales (voir ch. 4.1c), qui pourraient aussi être organisées au niveau supracantonal (voir ch. 4.1d). Une autorité centrale fédérale pourrait également être conçue à titre facultatif, c'est-à-dire chargée seulement de s'occuper du traitement des dossiers si les cantons le souhaitent (voir ch. 4.1g).

La liste des avantages et des inconvénients exposés pour chacune des options se fonde sur les pistes fournies par le groupe de travail (voir ch. 1.2), sur le sondage réalisé auprès des services de recouvrement au sujet de l'OAIr (voir ch. 2.6) et sur l'expérience de l'AC-OFJ.

⁵³ Pour les conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes, la Suisse a par exemple désigné, outre une autorité centrale au niveau fédéral, 26 autorités centrales cantonales qui s'occupent du traitement des dossiers et communiquent directement avec l'étranger. Cf. www.ofj.admin.ch > Société > Protection internationale des enfants > Tâches des Cantons.

⁵⁴ Voir les n° 13 à 24 du « Doc. prélim. No 8 de la Conférence de La Haye de novembre 2020 – Pratiques de travail des Autorités centrales en vertu des articles 5 et 6 de la Convention de 2007 », à consulter sous www.hcch.net > Instruments > Conventions > 38 > Réunions des commissions spéciales > 2020 > Doc. Prélim. No 8. Il existe des descriptions détaillées et des profils des États sous www.hcch.net > Instruments > Conventions > 38 > Profils des États.

4.1 Modèles d'organisation possibles

Remarque : les termes de dossier entrant et sortant utilisés ci-dessous se réfèrent uniquement aux demandes de *créanciers*. Les activités menées dans l'intérêt des *débiteurs* sont traitées séparément, étant donné que les tâches visées sont différentes.

a. Statu quo : compétence partagée entre la Confédération et les cantons

La structure des autorités qui s'occupent en Suisse du recouvrement international d'aliments est aujourd'hui fédéraliste. Nous exposons ci-dessous la manière dont un tel partage des tâches entre Confédération et cantons pourrait être conservé à l'avenir.

Structure

- Le traitement des dossiers (c'est-à-dire dans le cas des dossiers sortants la préparation du dossier et l'obtention des traductions nécessaires ; dans celui des dossiers entrants l'exécution forcée du titre d'entretien étranger) est assuré par les services spécialisés désignés par les cantons. Ces services sont, selon les cantons, communaux ou régionaux, c'est-à-dire organisés au niveau communal ou cantonal, ou leurs tâches sont déléguées à des organisations privées. Ils sont aussi responsables des contacts directs avec les créanciers ou les débiteurs domiciliés en Suisse. Ils doivent en principe régler eux-mêmes les questions juridiques. Ils sont également compétents pour constituer et modifier des titres dans l'intérêt des créanciers.
- L'AC-OFJ est compétente pour la transmission transfrontalière et les contacts avec les autorités étrangères, aussi bien pour les requêtes sortantes qu'entrantes. Elle fournit les informations nécessaires aux collaborateurs qui traitent les dossiers (listes de contrôle, formulaires, etc.) et les soutient *subsidièrement* dans les questions juridiques complexes. Pour répondre au vœu des cantons et des communes d'être davantage soutenus par l'AC-OFJ (voir ch. 4.2a), il faut toutefois doter celle-ci de beaucoup plus de collaborateurs spécialisés et de juristes.
- Les nouvelles demandes de débiteurs que la CLaH07 prévoit sont traitées en priorité par l'AC-OFJ, afin d'éviter des conflits d'intérêt au niveau des autorités de recouvrement. Pour la modification à l'amiable des contributions d'entretien, ce sont les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) qui sont compétentes, pour les procédures judiciaires les avocats.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Si on suppose que le nombre de cas annuel augmentera après la ratification de la CLaH07 (voir ch. 3.3), cela signifie qu'il faudra créer régulièrement de nouveaux postes, un par 140 à 150 dossiers supplémentaires, répartis entre tous les cantons. Cela concerne en priorité les cantons qui traitent le plus grand nombre de cas (comme ZH, AG, BE), tandis que les cantons tels qu'AI ou OW par exemple, qui s'occupent de moins de dix cas internationaux par an, ne devraient pas connaître de réelles conséquences. Les coûts incomberaient, selon l'organisation des autorités, aux cantons ou aux communes.
- Au niveau fédéral, la hausse du nombre de cas et l'augmentation des tâches de conseil réclameront à long terme plus de ressources.
- Une loi d'exécution serait très utile pour régler les compétences et les procédures (voir ch. 3.4), car ces questions encore en suspens aujourd'hui posent régulièrement problème (voir ch. 2.5a).

Avantages

- Les cantons disposent déjà de services spécialisés chargés de traiter les dossiers nationaux, et les dossiers internationaux ne sont pas foncièrement différents, de sorte que les mêmes autorités cantonales ou communales pourraient s'occuper des recouvrements nationaux et internationaux.

- Chaque canton peut opter pour l'organisation qui lui convient.
- La CLaH07 permet aux collectivités publiques de demander le remboursement des avances sur contributions d'entretien. Lorsqu'il s'agit de récupérer des fonds cantonaux ou communaux, il serait logique que les dossiers soient traités à ces échelons.
- Le traitement des dossiers au niveau local garantit un contact personnel direct avec les créanciers et les débiteurs, ce qui facilite la recherche d'informations et peut avoir un effet bénéfique sur la disposition des débiteurs à payer. Quelques membres du groupe de travail ont indiqué juger bon et souhaitable, dans le cas des dossiers entrants, de continuer à associer les services à l'échelon cantonal ou communal, parce qu'ils sont à même d'inciter directement les débiteurs à s'acquitter volontairement de leur dette⁵⁵.

Inconvénients

Le fait que le modèle « compétence partagée entre la Confédération et les cantons » soit déjà une réalité en Suisse (voir ch. 2.3) relativise les avantages énumérés ci-dessus : il est en effet critiqué par toutes les parties, qui estiment qu'il n'est pas satisfaisant et mérite d'être amélioré (voir ch. 2.5).

- Le traitement décentralisé des dossiers (voir ch. 2.5c) a pour effet qu'un grand nombre de services sont impliqués, aux niveaux des communes et des cantons, qui n'ont que rarement affaire à des cas internationaux et ne disposent pas des connaissances nécessaires pour pouvoir traiter efficacement les dossiers. De plus, beaucoup de cantons ne disposent pas des ressources juridiques, des capacités linguistiques et du temps nécessaire pour traiter les dossiers internationaux complexes. Les services cantonaux qui s'occupent aujourd'hui de réceptionner et transmettre les demandes ne peuvent souvent pas venir en aide aux communes faute de ressources et de savoir-faire.
- Les petits cantons, en particulier, n'ont qu'un petit nombre de dossiers internationaux à traiter, de sorte que la formation de leurs collaborateurs à pareils dossiers n'est pas efficace faute de mise en pratique.
- La voie de communication actuelle entre les autorités, qui comporte souvent plusieurs niveaux, est longue et retarde le traitement des dossiers.
- Le fait que les dossiers soient traités au niveau cantonal ou communal empêche la coordination quand des demandes de recouvrement concernant un même débiteur émanent de plusieurs cantons, ce qui peut entraîner des doublons.
- L'expérience et les leçons tirées des dossiers passés (par ex. des questions concernant la prescription, l'entretien des enfants majeurs, etc.) ne profitent pas à d'autres cantons dans un modèle fédéraliste, obligeant chaque canton à sans cesse réinventer la roue.
- Dans le cas des demandes entrantes, la disponibilité à agir peut être faible, parce que l'autorité locale compare l'ampleur de son investissement avec les montants souvent bas qu'elle reçoit de l'étranger. Pour des raisons de réciprocité, les demandes émanant de certains États ne sont parfois pas traitées avec toute l'énergie nécessaire. Cette faible disponibilité profite au débiteur, insuffisamment mis à contribution, au détriment du créancier, qui n'y est pour rien.

⁵⁵ Tous les membres du groupe de travail ne partagent pas cet avis, et quelques cantons ont déjà renoncé à avoir un entretien personnel avec les débiteurs.

b. Privatisation

La CLaH07 n'exclut pas le transfert du recouvrement des aliments à des entreprises privées (art. 6, par. 3, CLaH07). Dans quelques cantons, des communes ont déjà confié le recouvrement à des organisations privées qui assument certaines des obligations prévues par la CNY⁵⁶.

Structure

- Dans le cas des demandes entrantes, les prestataires de service privés auxquels les communes ont confié le traitement de leurs cas s'occupent de l'exécution forcée des titres en Suisse.
- Dans le cas des demandes sortantes, les prestataires de service privés préparent les dossiers et les transmettent à l'AC-OFJ.
- La transmission transfrontalière est assurée par l'AC-OFJ, chose qui assure une cohérence face aux États étrangers. La CLaH07 oblige de toute façon les États contractants à désigner une autorité centrale pour la réception et la transmission des communications, même quand ils confient les tâches prévues par la CLaH07 à des organisations privées.
- L'AC-OFJ agit aussi auprès du débiteur si besoin.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Les coûts varient d'un prestataire à l'autre. Certains opèrent au moyen de forfaits annuels (env. 900 francs), d'autres facturent par mois (env. 90 à 120 francs), des montants supérieurs ou inférieurs pouvant être exigés selon la prestation fournie. Les bureaux de recouvrement exigent en général un pourcentage du montant encaissé (participation au résultat de 10 à 20 %).
- Au niveau fédéral, la hausse du nombre de cas devrait entraîner une augmentation des tâches de conseil réclamant à long terme plus de ressources.
- Toutes les collectivités optant pour ce modèle restent libres de créer des bases légales pour leur collaboration avec des prestataires de service privés et de régler les détails dans des contrats.
- Une loi d'exécution serait tout de même très utile pour régler les compétences et la liste des prestations.

Avantages

- Les autorités de l'État sont moins mises à contribution.
- Quand plusieurs communes délèguent le traitement des dossiers au même prestataire de service privé, il en résulte des effets de synergie et davantage d'efficacité grâce à la concentration et à la spécialisation.
- Les prestataires de service spécialisés possèdent des connaissances linguistiques et techniques.

Inconvénients

- Les prestataires de service privés ont généralement pour but de gagner de l'argent. Certains facturent séparément les frais d'avocat et les émoluments des tribunaux. Ces coûts sont endossés par l'État vu qu'ils ne peuvent pas être mis à la charge du créancier (art. 8 CLaH07). Il n'est donc pas possible de déduire simplement les frais du montant recouvré, qui est destiné au créancier.
- Les États contractants qui optent pour la privatisation doivent fournir les mêmes prestations et les mêmes garanties que si les tâches incombaient à une autorité étatique selon la CLaH07. Ils doivent surveiller les prestataires de service privés (art. 6, par. 3, CLaH07), chose qui a un certain coût.
- Les entreprises privées ne peuvent pas assumer toutes les tâches prescrites par la CLaH07 (comme le soutien lors de la notification des actes ou de l'obtention de preuves, qui relèvent de la

⁵⁶ Chaque service reste naturellement libre de ne pas opter pour la voie de la convention internationale, mais de charger directement le bureau d'avocats étranger d'exécuter la demande de contribution d'entretien à l'étranger.

compétence des autorités de l'État). Toutes les tâches ne peuvent donc être déléguées et il s'ensuit de nouveaux doublons.

- Les échanges avec les autorités étrangères partenaires et avec la Conférence de La Haye en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention sont affaire de l'administration fédérale : c'est elle qui doit être informée des problèmes posés par le traitement des dossiers, malgré une certaine privatisation du traitement, pour pouvoir les résoudre et elle a donc besoin de ressources.

c. Autorités centrales cantonales⁵⁷

Plusieurs conventions de La Haye traitant de la protection de l'enfant et de l'adulte ont été mises en œuvre en Suisse, avec 26 autorités centrales dans les cantons et une autorité centrale à la Confédération, qui assume les tâches de coordination⁵⁸. Pareil modèle d'organisation pourrait également être envisagé pour la CLaH07, qui prévoit expressément à l'art. 4 que les États fédéraux peuvent désigner plusieurs autorités centrales.

Structure

- La CLaH07 mentionne expressément, à l'art. 4, les autorités « *centrales* », ce qui exclut logiquement que toutes les communes d'un canton soient déclarées compétentes (il ne s'agirait alors plus d'autorités centrales). Il faut prévoir une ou quelques autorités centrales par canton.
- Les autorités centrales des cantons sont chargées de la mise en œuvre de la Convention et s'occupent de traiter les dossiers. Elles coordonnent les travaux avec les autorités cantonales et communales concernées (par ex. APEA, offices des poursuites, tribunaux).
- Les autorités centrales des cantons s'occupent aussi directement des échanges transfrontaliers avec les autorités étrangères, sans intervention de l'AC-OFJ, pour éviter des retards. Ce modèle a aussi été retenu pour les Conventions de La Haye sur la protection internationale des enfants et des adultes : les services cantonaux communiquent directement avec l'étranger.
- Les autorités centrales cantonales doivent être dotées de toutes les ressources techniques, linguistiques et juridiques nécessaires pour pouvoir s'acquitter des obligations prescrites par la CLaH07⁵⁹, et par exemple communiquer en français et en anglais (art. 44, par. 3, CLaH07).
- L'AC-OFJ reste nécessaire : elle assume en priorité des tâches de coordination, représente la Suisse si besoin face aux autorités étrangères, conseille les cantons et encourage les échanges entre les cantons ainsi que la formation.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Chaque canton assume ses propres coûts. Si on suppose que le nombre de cas annuel augmentera après la ratification de la CLaH07 (voir ch. 3.3), cela signifie qu'il faudra créer régulièrement de nouveaux postes, un par 140 à 150 dossiers supplémentaires, répartis entre tous les cantons.
- Même si les cantons conservent la compétence sur le traitement des dossiers, il faut une loi d'exécution pour régler les compétences, les procédures et les émoluments (voir ch. 3.4), car ces questions encore en suspens aujourd'hui posent régulièrement problème (voir ch. 2.5a).

Avantages

- Le traitement des dossiers par un seul service ou un petit nombre de services par canton permet de concentrer les connaissances et d'accumuler des expériences.

⁵⁷ Ce modèle n'a pas été discuté par le groupe de travail.

⁵⁸ www.ofj.admin.ch > Société > Protection internationale des enfants > Tâches des cantons et www.ofj.admin.ch > Société > Protection internationale des adultes > Tâches des cantons

⁵⁹ Rapport explicatif de la CLaH07 (voir note 52), n° 86

- Voir ch. 4.1a. Les demandes de remboursement d'avances sur contributions d'entretien portent sur des moyens qui appartiennent aux cantons ou aux communes, et ils ont un intérêt direct à leur traitement ; les contacts personnels avec les citoyens sont plus directs et meilleurs au niveau cantonal ou local.
- Il n'y a pas de temps mort dans la procédure du fait d'intermédiaires si les autorités centrales cantonales communiquent directement avec l'étranger.

Inconvénients

- Voir ch. 4.1a. Les cantons qui ne traitent que peu de dossiers ne peuvent pas se spécialiser ni tirer des leçons de leurs expériences : les dix cantons ayant le nombre de cas le plus faible n'ont traité en 2020 que 168 demandes entrantes et sortantes, chiffre qui n'occupe qu'un poste à plein temps ; la coordination n'est que difficilement possible quand les demandes émanent de plusieurs personnes de différents cantons ; dans certains cantons, il arrive que la disponibilité des services cantonaux soit faible pour des motifs de réciprocité.
- S'ajoute à cela le très gros inconvénient qu'il n'existe encore aucune autorité centrale cantonale dans le domaine du recouvrement qui communique directement avec l'étranger. Il faudrait donc mettre sur pied dans chaque canton une autorité centrale dotée des connaissances linguistiques et juridiques nécessaires et lui confier de nouvelles tâches, ou confier ces nouvelles tâches à des services existants, et il faudrait introduire dans chaque canton un système de traitement des dossiers approprié, dont tous les cantons ne disposent pas encore.
- Pour assurer une qualité uniforme envers l'étranger et les parties à l'intérieur du pays et pour empêcher que chacune des autorités centrales ne doive acquérir séparément tout le savoir-faire nécessaire, il faudrait faire en sorte que les autorités centrales cantonales aient des échanges entre elles.
- Au niveau fédéral, aucune économie notable n'est possible, l'AC-OFJ devant continuer à réceptionner des dossiers, assumer des tâches de coordination, représenter la Suisse face à l'étranger, etc.

d. Collaboration intercantonale⁶⁰

Des modèles d'organisation supracantonale sont également envisageables. Ainsi, certains cantons collaborent dans la reconnaissance de faits d'état civil survenus à l'étranger⁶¹ et l'OAdo prévoit à l'art. 2, al. 3, que tout canton peut déléguer ses compétences à un autre canton ou à une autorité intercantonale.

Structure ; coûts et adaptations légales nécessaires ; avantages

Voir le ch. 4.1c. S'y ajoute le gros avantage que les connaissances et les expériences sont davantage concentrées quand plusieurs cantons au faible nombre de cas réunissent leur traitement de dossiers.

Inconvénients

Le contact personnel avec les citoyens est moins direct, ce qui relativise le principal avantage des autorités cantonales ; et les demandes de remboursement d'avances sur contributions d'entretien ne concernent plus forcément le canton en question.

Les modèles d'organisation supracantonale sont plus faciles à dire qu'à faire. Ainsi, le domaine de l'adoption est confronté à des problèmes comparables à ceux du recouvrement international d'aliments :

⁶⁰ Ce modèle n'a pas été discuté par le groupe de travail.

⁶¹ www.gl.ch > Verwaltung > Sicherheit und Justiz > Justiz > Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Glarus > Zivilstandsereignisse im Ausland

petit nombre de cas dans de nombreux cantons, d'où peu d'expérience et pas de spécialisation. Pourtant, aucune autorité supracantonale n'y a encore été créée bien que le sujet soit discuté depuis bien des années.

e. Autorité centrale fédérale ayant pour fonction de traiter les dossiers

Plusieurs États étrangers ont complètement centralisé auprès d'une seule autorité les tâches prescrites par la Convention de La Haye. En Norvège et aux Pays-Bas par exemple, les demandeurs peuvent s'adresser directement à une autorité centrale compétente et déposer leur demande en ligne ; l'autorité centrale s'occupe ensuite du traitement de bout en bout. Cette solution serait également réalisable en Suisse, et elle a été adoptée en matière d'enlèvement d'enfant, domaine où une autorité centrale fédérale s'occupe des dossiers pour tout le pays. La situation n'est toutefois pas forcément comparable vu le petit nombre de cas (env. 100 enlèvements par an).

Structure

- L'AC-OFJ a en principe compétence pour s'occuper de l'ensemble du traitement des dossiers et de toutes les tâches résultant de la Convention, c'est-à-dire aussi bien des demandes entrantes que sortantes, avec ou sans avances, et aussi bien des créanciers que des débiteurs. Elle est en contact direct avec les personnes concernées. Le traitement des dossiers par l'AC-OFJ englobe, pour les demandes *entrantes*, la reconnaissance et l'exécution ainsi que la constitution et la modification de titres, éventuellement en collaboration avec les APEA pour ces dernières. Pour les demandes *sortantes*, l'AC-OFJ s'occupe de la préparation du dossier (en collaboration avec le demandeur ou l'autorité qui verse les avances : réunion des éléments nécessaires à l'expédition exécutoire du titre, calcul des arriérés compte tenu des éventuelles avances, procurations, etc.), y compris l'organisation éventuelle de la traduction des documents ; la transmission transfrontalière du dossier ; les contacts avec les autorités étrangères ; les vérifications d'adresse et la clarification de la fortune du débiteur auprès de l'autorité centrale étrangère ; les demandes concernant la situation ; le conseil et l'information des créanciers ou des autorités versant les avances ; le traitement des demandes de consultation de documents ; la réception des paiements en provenance de l'étranger dans la mesure où le virement ne peut être fait directement au créancier ou à la collectivité en raison de problèmes de transfert (chèque, etc.) ou parce que plusieurs autorités ont versé des avances et que le paiement doit être partagé entre plusieurs créanciers ; l'aide à l'envoi d'actes et à l'administration de preuves ; les demandes de constitution et de modification de titre à l'étranger sont traitées en collaboration avec l'autorité partenaire à l'étranger. Viennent s'y ajouter des *tâches de base*, telle que la gestion des connaissances, l'alimentation du site internet en informations, la rédaction de notices, etc.
- Les cantons ne sont plus compétents que pour les tâches que la Confédération est dans l'impossibilité d'assumer parce qu'elle ne dispose pas des informations ou des documents ou encore de la compétence décisionnelle. Il en va par exemple des informations sur les arriérés (seul le créancier [autorité ou personne physique] sait combien d'argent a été versé) ; les décisions concernant les avances ; ou les décisions concernant clôture du dossier, sursis, remise de dette, etc., quand le canton ou une commune a droit à cet argent.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Vu le sondage réalisé auprès des services cantonaux de recouvrement d'aliments (voir ch. 2.4) et les statistiques disponibles concernant l'Allemagne, on peut supposer que le traitement de 140 à 150 dossiers nécessitera un poste à plein temps. L'AC-OFJ devra être dotée de plus de personnel en fonction du nombre de dossiers (voir ch. 2.4).

- Ce personnel ne pourra probablement pas être réduit aux niveaux cantonal et communal, beaucoup de collaborateurs cantonaux et communaux ne consacrant qu'un faible pourcentage de leur temps de travail à des dossiers internationaux. Des économies ne seront possibles que dans les cantons qui traitent aujourd'hui beaucoup de cas.
- Les besoins en personnel ne pourraient probablement pas être sensiblement réduits si certaines étapes étaient automatisées grâce à une solution informatique, car on peut se demander si, par exemple, les formulaires que les demandeurs remplissent directement et transmettent par voie électronique sont synonymes de simplification. Il est sans doute trop difficile pour bien des gens de remplir un formulaire réclamant des informations juridiques complexes, pour des raisons linguistiques, techniques et matérielles, que ce soit en ligne ou sur papier. De plus, on ne peut souvent pas encore se passer des originaux sur papier (par ex. les jugements pour l'exécution forcée). On peut imaginer qu'un soutien personnel devra être fourni, même avec un formulaire en ligne, pour expliquer au demandeur où et sous quelle forme il doit se procurer les documents nécessaires (par ex., selon la base légale applicable, titres originaux, traductions, copie certifiée conforme, preuve de notification, attestations de la force exécutoire, annexe V de la Convention de Lugano, etc.). Sans compter qu'une solution informatique coûte beaucoup d'argent et doit régulièrement être mise à jour⁶².
- Il faudrait clarifier le financement des postes supplémentaires d'une autorité centrale lors de l'élaboration d'une loi d'exécution.
- Il faut une loi d'exécution pour régler les compétences, les procédures et les émoluments (voir ch. 3.4).

Avantages

- Centralisation des connaissances juridiques et linguistiques. Les pays dont les autorités sont centralisées ont la possibilité de se spécialiser, par exemple en engageant des juristes disposant des connaissances linguistiques et juridiques requises afin de faciliter et d'accélérer le traitement des cas avec certains pays.
- Gains d'efficacité grâce à l'expérience accumulée dans la répétition des tâches et les vérifications juridiques.
- Voies de communication plus courtes : le traitement des dossiers est considérablement plus rapide dans les États dont les services de recouvrement sont organisés de manière centralisée⁶³.
- La formation et les échanges d'expériences sont nettement plus simples lorsque seuls les collaborateurs d'une autorité centralisée doivent être formés plutôt que des centaines de collaborateurs d'autorités locales, qui ne traitent des cas internationaux que sporadiquement.
- Prévention des doublons : le traitement des demandes entrantes par une autorité centrale fédérale a pour avantage que les personnes ayant vérifié que les dossiers sont complets à leur arrivée sont les mêmes que celles qui demandent ensuite une poursuite et éventuellement une mainlevée. On évite ainsi des doublons ; il n'y a pas à fournir de longues explications à une autre autorité pour qu'elle dispose d'un tableau complet de la situation et soit bien documentée pour la procédure d'exécution ou que cette autorité acquière la connaissance des faits et des bases légales. De plus, les demandes d'informations complémentaires adressées aux autorités étrangères le sont rapidement et si nécessaire dans la langue voulue.
- Pas de changement de compétence en cas de déménagement du débiteur dans un autre canton.

⁶² Voir par exemple l'expérience faite au Danemark, où un projet informatique dans le domaine de l'entretien des enfants a davantage créé des problèmes qu'il n'en a résolus, ce qui a donné lieu à une enquête parlementaire en 2019 ; voir la p. 74 du rapport annuel de l'ombudsman, à consulter à l'adresse <https://en.ombudsmanden.dk> > publications > annual reports > 2019.

⁶³ RMUS MARIJANA, thèse de bachelor 2020 PHW Berne sur le thème « Wie kann die Bearbeitung der internationalen Alimentenfälle bei der schweizerischen Zentralbehörde effizienter gestaltet werden? ». L'auteure compare l'organisation du travail de recouvrement international d'aliments en Suisse, en Allemagne, en Norvège et aux Pays-Bas.

- Gains d'efficacité au plan organisationnel si l'autorité centrale fédérale est rattachée à l'OFJ, ce dernier étant déjà l'autorité centrale pour plusieurs conventions d'entraide judiciaire de La Haye. L'OFJ délivre par exemple les autorisations pour l'obtention des preuves par téléphone, de plus en plus souvent nécessaires dans les procédures menées à l'étranger pour interroger des personnes en Suisse. L'OFJ représente également la Suisse auprès de la Conférence de La Haye de droit international privé et des commissions spéciales sur le fonctionnement pratique de la Convention, et il est impliqué dans des projets ayant trait à ou présentant une utilité pour le recouvrement d'aliments comme le Service national d'adresses ou l'échange des données numériques des poursuites. On pourrait ainsi profiter d'effets de synergie.
- Les autorités étrangères de recouvrement d'aliments exigent généralement que leur soit fournie *une* relation bancaire par débiteur pour les virements, même dans les situations où il fait face à plusieurs créanciers (par ex. des personnes physiques et plusieurs communes de plusieurs cantons ayant versé des avances). Une autorité centrale fédérale peut traiter et partager plus facilement ces paiements qu'une autorité cantonale.
- Utilisation facilitée du logiciel iSupport s'il n'est mis en œuvre qu'au niveau de la Confédération et pas dans 26 cantons.

Inconvénients

- L'OAIr prévoit que les cantons mettent en place des offices spécialisés et forment des collaborateurs à cette activité très complexe. La liste des prestations desdits offices (voir l'art. 12 OAIr) est longue et en compte beaucoup qui sont importantes pour le recouvrement international d'aliments. C'est pourquoi certains membres du groupe de travail ont avancé que la création parallèle, au niveau de la Confédération, d'un office spécialisé ayant pour fonction de traiter des dossiers et dont les tâches ne se distingueraient pas fondamentalement de celles des offices spécialisés des cantons et des communes au sens de l'OAIr pourrait entraîner des doublons⁶⁴.
- Même en cas de centralisation complète du traitement des dossiers au niveau de la Confédération, les services cantonaux ne pourraient pas couper entièrement à la préparation des dossiers ou à l'aide dans la préparation des dossiers, car seuls les offices spécialisés des cantons disposent de certaines informations et de certains documents indispensables à la préparation des dossiers (par ex. calcul des arriérés compte tenu des avances versées). D'une manière ou d'une autre, il faudrait donc bien souvent associer un service spécialisé cantonal ou communal à la préparation des dossiers.
- Dans de nombreux cas, il existe de toute façon un contact entre les créanciers et les offices spécialisés des cantons, par exemple parce que des avances sur contributions d'entretien (par la commune ou le canton) aussi bien qu'une aide au recouvrement international sont nécessaires, ou parce qu'un dossier a d'abord été traité au niveau national avant d'acquiescer une dimension internationale. Dans ces cas, il serait inefficace que les demandeurs doivent s'adresser à d'autres services pour la préparation des dossiers internationaux que ceux auprès desquels ils ont par exemple déjà demandé des avances sur contributions d'entretien. L'historique du dossier (quelles sont par ex. les mesures qui ont déjà été prises pour interrompre la prescription ?) n'est souvent connu que des offices spécialisés des cantons. Il paraît utile de profiter des contacts préexistants entre les autorités locales et les demandeurs, chose qui ne va pas dans le sens d'un traitement complet des dossiers par une autorité centrale fédérale.
- Lorsque des contributions d'entretien ont fait l'objet d'avances partielles, la personne physique mais aussi la collectivité qui a versé les avances ont intérêt à déposer un dossier de recouvrement pour récupérer les montants versés. Dans ces cas, il est plus simple que ces demandes soient réunies

⁶⁴ D'autres membres du groupe de travail ont toutefois estimé que les dossiers internationaux sont nettement plus compliqués et qu'ils doivent impérativement être concentrés auprès d'une autorité centrale fédérale.

par un service au niveau du canton ou de la commune et déposé de manière coordonnée, afin de profiter d'effets de synergie. Si le traitement des dossiers était assuré par une autorité centrale fédérale, cet avantage disparaîtrait, et le recouvrement serait peut-être seulement demandé par le particulier, non par la collectivité.

f. Autorité centrale fédérale et préparation cantonale des dossiers

Pour profiter des avantages d'une autorité centrale fédérale tout en limitant autant que possible les inconvénients cités, on pourrait laisser certaines tâches de préparation aux cantons ou aux communes tout en centralisant le reste du traitement des dossiers auprès d'une autorité centrale fédérale. Vu les expériences réunies à l'étranger dans la mise en œuvre de la CLaH07 (et notamment en Allemagne), on pourrait envisager de centraliser complètement le traitement des demandes entrantes auprès d'une autorité centrale fédérale et de laisser les services désignés par les cantons préparer les demandes sortantes.

Structure

- Le service désigné par le canton est le premier interlocuteur des créanciers, dans le cas des demandes sortantes, et il est responsable à ce titre de la préparation d'un dossier complet et si nécessaire traduit et de son envoi à l'autorité centrale fédérale. De plus, le service en question reste compétent pour compléter éventuellement le dossier ou, par exemple, envoyer les calculs d'arriérés successifs mis à jour. Les autorités au niveau du canton ou de la commune, qui ont généralement déjà été en contact direct avec les personnes soutiennent la préparation du dossier pour la constitution du titre⁶⁵ ou sa modification en faveur du créancier.
- Le reste du traitement du dossier (voir le ch. 4.1d au sujet des tâches ; viendrait s'y ajouter l'organisation des formations pour les autorités cantonales) est accompli par l'autorité centrale fédérale.
- Dans le cas des dossiers entrants, envoyés en Suisse depuis l'étranger, l'autorité centrale fédérale est en principe responsable de l'ensemble du traitement du dossier, comme des contacts directs avec les débiteurs, de la poursuite et si nécessaire de la mainlevée.
- L'autorité centrale fédérale traite aussi les éventuelles demandes des débiteurs.
- Lorsque des demandes de constitution ou de modification de titre sont déposées à l'étranger et transmises à la Suisse pour règlement, elles peuvent être confiées si nécessaire par l'autorité centrale fédérale à l'APEA locale ou à des avocats privés.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Pour que l'AC-OFJ puisse assumer de nouvelles tâches, elle a besoin de postes supplémentaires. Pour 150 à 200 dossiers, il faut prévoir un poste de collaborateur spécialisé si les travaux préparatoires sont réalisés au niveau cantonal.
- Il faut une loi d'exécution pour régler les compétences, les procédures et les émoluments (voir ch. 3.4).

Avantages

- Chaque niveau de l'État fédéral s'occupe des tâches qu'il est le mieux à même d'exécuter : la concentration du traitement des demandes entrantes au sein d'un seul et même service au niveau de la Confédération présente les nombreux avantages déjà évoqués au ch. 4.1d (centralisation des

⁶⁵ Lors de la constitution de titres, il pourrait être utile que d'autres autorités que les services de recouvrement d'aliments soient désignées, comme les APEA. Il se peut que celles-ci aient déjà eu des contacts avec la mère de l'enfant, elles possèdent en tout cas le savoir-faire dans la constitution de titres.

connaissances, gains d'efficacité techniques et organisationnels, communication plus rapide, prévention des doublons, simplification de la réception des paiements, pas de changement de compétence en cas de déménagement du débiteur dans un autre canton, etc.).

- La préparation du dossier des demandes sortantes au niveau canton ou commune a l'avantage de la proximité : les services qui possèdent l'expérience du contact direct avec les citoyens peuvent les assister dans la préparation des dossiers. Ces autorités disposent déjà des informations et documents nécessaires (décisions concernant les avances par ex.) ou peuvent se les procurer facilement (calculs d'arriérés par ex.). De plus, les informations qui peuvent manquer (publications au journal officiel en vue de l'exécution de jugements par défaut à l'étranger ; attestations des tentatives de remise par le tribunal ; certificat de force exécutoire) sont plus faciles à obtenir à ce niveau, ou ont déjà été examinées dans le cadre des avances de contribution d'entretien et existent. Il est donc bon que les créanciers commencent par s'adresser à une autorité au niveau du canton ou de la commune pour préparer et compléter le dossier. Cette tâche ne se distingue d'ailleurs pas fondamentalement de l'activité des offices spécialisés cantonaux ou communaux dans le cadre du recouvrement national d'aliments au sens de l'OAIr. Cette manière de procéder permet en outre d'éviter des doublons, et elle libère notamment les particuliers de la charge d'expliquer leur situation et de fournir des documents à deux reprises.

Inconvénients

- Les cantons devraient renoncer à une partie de leurs tâches actuelles, ce qu'ils ne veulent pas tous.
- Les collaborateurs des cantons responsables de la préparation des dossiers ont toujours besoin de formations initiale et continue.

g. Autorité centrale fédérale facultative

Une autorité centrale fédérale peut également être conçue de manière à n'être compétente que pour les dossiers de recouvrement que les cantons souhaitent lui confier.

Structure

- La décision de déléguer ou non le traitement des dossiers entrants et sortants à l'autorité centrale fédérale ou de s'en charger selon le modèle d'organisation choisi incombe à chaque canton.
- Alternativement, on pourrait prévoir que l'autorité centrale fédérale soit en principe compétente pour tous les dossiers, sauf si un canton en décide autrement ; cette manière de procéder préserverait l'autonomie cantonale en matière d'organisation tout en renforçant l'autorité centrale fédérale (*nudging*).
- Le transfert du traitement des dossiers à l'autorité centrale fédérale doit toujours englober tous les cas d'un canton, parce que les ressources ne pourraient sinon être planifiées et qu'il serait inefficace de devoir contrôler pour chaque cas qui est compétent.
- Les cantons qui souhaitent s'occuper eux-mêmes du traitement des dossiers devraient créer une seule ou un nombre limité d'autorités centrales (voir ch. 4.1c), ou prévoir une solution concordataire (voir ch. 4.1d), qui engloberait aussi le contact direct avec les autorités étrangères. Faute de quoi les inconvénients du statu quo (4.1a) subsisteraient.

Coûts et adaptations légales nécessaires

- Les besoins en personnel supplémentaire d'une autorité centrale fédérale dépendent du nombre de cantons qui confieront le traitement de dossiers à la Confédération. Comme on l'a dit au ch. 2.4, on estime grosso modo qu'il faut un poste pour traiter 140 à 150 cas. Si par exemple les dix cantons comptant le moins de cas (AI, AR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR : en 2020, ces cantons ont

décompté au total 53 dossiers sortants et 126 dossiers entrants) transféraient leur traitement à l'AC-OFJ, il ne faudrait qu'un peu plus d'un poste supplémentaire.

- Pour les cas transférés, l'autorité centrale fédérale devrait être indemnisée par le canton normalement compétent au moyen de forfaits.
- Il faut une loi d'exécution pour régler les compétences, les procédures et les émoluments (voir 3.4).

Avantages

- Une autorité centrale fédérale facultative laisse aux cantons la plus grande latitude possible, tient compte des particularités cantonales et respecte l'autonomie des cantons en matière d'organisation (art. 46, al. 3, et 47, al. 2, Cst.).
- Elle correspondrait au vœu de plusieurs cantons : lors de la consultation sur le projet d'OAI⁶⁶, en 2017, environ la moitié des cantons ont émis le souhait d'une disposition potestative pour le transfert du recouvrement international d'aliments à une autorité centrale fédérale.

Inconvénients

- Le recouvrement d'aliments, c'est une masse de dossiers avec env. 2840 cas courants (nombre de cas ouverts à l'OFJ fin 2020). Pour pouvoir travailler avec efficacité et profiter des expériences accumulées, il est donc précieux que ce soient toujours les mêmes collaborateurs qui soient responsables des mêmes cantons et des mêmes pays. Mais pareil gain d'efficacité et d'expérience ne peut s'obtenir que si tous les dossiers sont concentrés auprès d'une seule autorité.
- Environ 15 % des débiteurs déménagent au moins une fois pendant la durée du traitement de leur dossier ; il peut s'ensuivre des changements de compétence si l'autorité responsable n'est pas la même dans chaque canton.
- Si les processus diffèrent selon le canton et le dossier, cela compliquera le traitement des cas et relativisera le gain d'efficacité apporté par une autorité centrale fédérale. Il sera en outre difficile de faire comprendre à une autorité partenaire étrangère pourquoi tout passe par l'autorité centrale fédérale dans un cas tandis que le canton (ou une de ses communes) est compétent dans un autre.
- Quand la Suisse ratifie une convention, elle doit aussi veiller à s'acquitter de ses obligations conventionnelles de manière qualitativement adéquate. Cette qualité ne peut être garantie lorsque chaque canton reste libre de s'occuper du traitement des dossiers internationaux ou de transférer celui-ci à la commune, possiblement sans doter les services compétents des ressources humaines, linguistiques et juridiques nécessaires. Aujourd'hui déjà, le problème se pose dans quelques cantons. Cet inconvénient relativiserait les avantages d'une autorité centrale fédérale.
- Le coût de la formation initiale et continue des collaborateurs des cantons et de la transmission plurilingue du savoir-faire nécessaire au traitement des dossiers reste aussi important, même si le nombre des cantons qui profitent de l'offre est moins élevé. Il serait inefficace de l'investir pour un petit nombre de cantons.
- Avec l'OAI⁶⁶, le législateur entend non seulement rendre l'aide au recouvrement plus efficace, mais aussi garantir le même soutien à tous les créanciers de Suisse. Le modèle de l'autorité centrale fédérale facultative comporte toutefois le risque que les inégalités de traitement dans l'aide au recouvrement international d'aliments subsistent.

⁶⁶ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFJP

4.2 Réactions suscitées par les différents modèles

Les discussions du groupe de travail, les échos reçus de la CoCo-CDAS et les échanges menés au sein de l'organe de contact DFJP-CDAS-CCDJP (voir ch. 1.2) peuvent se résumer comme suit.

a. Attente générale : davantage de soutien de la part de la Confédération

Tous les membres du groupe de travail souhaitent que l'AC-OFJ joue un rôle plus important, que ce soit sous la forme d'un soutien renforcé des services traitant les dossiers ou de la reprise directe du traitement des dossiers.

b. Spécialisation et accélération de la procédure via une concentration

Le consensus a régné au sein du groupe de travail sur le fait qu'il serait avantageux que les dossiers internationaux fassent l'objet d'une concentration du traitement et d'une spécialisation pour que l'expérience, les connaissances et les compétences linguistiques puissent être rassemblées et les processus accélérés. Cette position a été confirmée lors de la réunion de l'organe de contact DFJP-CDAS-CCDJP de mars 2021 : il faut viser un regroupement des ressources susceptible d'améliorer la qualité du traitement des dossiers.

La question de savoir si la spécialisation et la concentration devraient se faire au niveau cantonal (ou dans le cas des grandes villes au niveau communal) ou s'il serait préférable d'opter pour une autorité centrale fédérale chargée du traitement, qui pourrait être facultative, est en revanche restée sans réponse. Les idées des tâches d'une autorité centrale fédérale vont de « davantage de soutien qu'aujourd'hui » à « traitement complet des dossiers, y compris le contact direct avec les personnes concernées ». Lors de la réunion de l'organe de contact DFJP-CDAS-CCDJP, il a également été souligné que plusieurs modèles (autorité centrale fédérale, concordats, solutions cantonales) permettraient de regrouper les ressources.

Plusieurs membres du groupe de travail, et notamment les collaborateurs de plus petites communes enregistrant peu de cas, se sont clairement dit favorables à une autorité centrale fédérale. D'autres, en particulier les représentants des grandes villes et de certains cantons ayant centralisé le traitement, ne sont quant à eux pas convaincus de la nécessité d'une autorité centrale fédérale ou lui préfèrent sa version facultative (voir ch. 4.1g).

La CoCo-CDAS, qui a été consultée sur le projet de rapport, s'est exprimée en faveur du modèle d'une autorité centrale fédérale traitant des dossiers préparés par les cantons, qui tient le mieux compte des particularités du recouvrement international d'aliments dans l'optique technique et pour des raisons d'efficacité. Compte tenu des aspects du fédéralisme, le modèle d'une autorité centrale fédérale facultative devrait toutefois être étudié plus en profondeur. La présidence de la CDAS a défendu ce point de vue lors de la réunion de l'organe de contact DFJP-CDAS-CCDJP de mars 2021.

5 Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires

Le Protocole de La Haye du 23 novembre 2007 sur la loi applicable aux obligations alimentaires règle le droit applicable en la matière. Il modernise la Convention de La Haye de 1973 sur la loi applicable, en vigueur en Suisse, qui présente quelques lacunes (voir ch. 2.5b). La Suisse a participé activement

aux négociations consacrées au protocole : le Prof. Andrea Bonomi, délégué de la Suisse, était le président du groupe de travail qui a élaboré le protocole et il est l'auteur de son rapport explicatif officiel⁶⁷.

Le protocole repose sur les règles de la Convention de 1973 et les améliore ponctuellement. Selon la règle générale du protocole, l'obligation d'entretien obéit en principe au droit en vigueur au lieu de résidence habituelle du créancier, ce droit présentant le lien le plus étroit avec les faits. C'est aussi le droit du lieu de résidence habituel qui s'applique en principe à l'entretien après le divorce (le protocole prévoit toutefois des exceptions) et non plus, comme sous la Convention de 1973, le droit applicable au divorce ou à la séparation. Le résultat est plus approprié. Le protocole contient en outre des dispositions sur l'élection de droit qui renforcent l'autonomie des parties et il prévoit, dans certaines situations, l'application du droit en vigueur au for, ce qui simplifie la situation quand des tribunaux suisses peuvent appliquer le droit suisse.

Le protocole de La Haye ne pose aucun problème au plan de son contenu et il est compatible avec les principes du droit suisse. Sa mise en œuvre ne réclame aucun travail. En ratifiant le protocole, la Suisse aurait le même régime de droit applicable que la plupart des États de l'UE, le Brésil et d'autres États encore. L'application du droit en serait facilitée, il y aurait moins de courses aux tribunaux (*forum running*), puisque les mêmes règles de conflit s'appliqueraient, quel que soit le pays où l'action est intentée.

Pour toutes ces raisons, on peut répondre à l'auteur du postulat en disant que la ratification du protocole de La Haye ne pose aucun problème et que le Conseil fédéral la juge souhaitable et ce, dans les meilleurs délais.

6 Appréciation générale

De l'avis du Conseil fédéral, l'adhésion de la Suisse à la Convention et au Protocole de La Haye apporte des avantages clairs :

La ratification du *Protocole* de La Haye (voir ch. 5), à l'élaboration duquel la Suisse a participé activement, est à recommander sans réserve et peut se faire immédiatement, sans d'autres travaux de mise en œuvre. Ses dispositions modernes combleraient les lacunes bien connues de la convention actuelle et introduiraient des règles uniformes sur le droit applicable, ce qui est dans l'intérêt de tous.

Le Conseil fédéral recommande également de ratifier la *Convention* de La Haye, car les avantages et les opportunités que le nouveau texte conventionnel présente (voir ch. 3.2) l'emportent sur les possibles inconvénients et risques (voir ch. 3.3). La nouvelle convention (voir ch. 3.4) résout bien des problèmes juridiques et des défis pratiques existant dans le système actuel (voir ch. 2.5) et améliore l'exécution des prétentions des communes qui versent des avances et des enfants domiciliés en Suisse.

Avant de ratifier la CLaH07, il faut toutefois examiner si le traitement des dossiers doit se faire au niveau des cantons et communes ou plutôt au niveau de la Confédération, ou des deux. Cette question touche au noyau du fédéralisme et elle a des conséquences financières. Aucune ligne claire ne s'est dessinée lors du sondage réalisé auprès des cantons, des conférences et des collaborateurs spécialisés. Le partage concret des tâches entre la Confédération et les cantons et le financement doit donc être réglé dans une loi d'application. L'avis des cantons sera recueilli et pris en compte dans le cadre du processus législatif ordinaire pour que la CLaH07 puisse être mise en œuvre selon le modèle qui convient le mieux

⁶⁷ BONOMI ANDREA, Protokoll vom 23. November 2007 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht, Erläuternder Bericht, octobre 2009, www.hcch.net > Instruments > Conventions > 39 > Publications de la HCCH > Rapport explicatif sur le Protocole HCCH Loi applicable aux obligations alimentaires de 2007

à la Suisse. Comme l'utilité du recouvrement des avances sur créances alimentaires bénéficie finalement aux cantons et aux communes, c'est eux qui devraient au moins partiellement prendre en charge les coûts d'une extension des tâches fédérales en vertu de l'art. 43a Cst.

Au vu des questions de fédéralisme et de finances que la mise en œuvre de la CLaH07 en Suisse soulève, il faut que l'impulsion de travaux complémentaires – décision concernant le modèle d'organisation à envisager comprise – vienne du Parlement.